



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Frontex- Funktion der Agentur und ihre Verantwortung

Verfasserin

Sophia Gebefügi

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, September 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ.- Doz. Dr. Johann Wimmer

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
1. Einführung	5
1.1. Problemstellung der Arbeit	5
1.2. Fragestellung	6
1.3. Methodik	7
1.4. Struktur der Arbeit	8
2. Theorie	
2.1. Einführung	9
2.2. Regimetheorien	10
2.2.1. Das europäische Migrationsregime	11
2.3. Governance- Ansatz in der EU	12
2.3.1. Network Governance	14
2.3.2. Experimental Governance	15
3. Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik	17
3.1. Theorien des europäischen Integrationsprozesses	17
3.2. Entstehung und Entwicklung des europäischen Migrationsregimes	19
3.2.1. Von der zwischenstaatlichen Kooperation zur Vergemeinschaftung	19
3.2.1.1. TREVI- Gruppe	19
3.2.1.2. Schengen I und II	19
3.2.1.3. Vertrag von Maastricht	21
3.2.1.4. Vertrag von Amsterdam	21
3.2.2. Migrationsmanagement	23
3.2.2.1. Tampere Programm und der Beginn der Externalisierung des Migrationsregimes	23
3.2.2.2. Haager Programm und verstärkte Versicherheitlichung	25
3.2.2.3. Stockholmer Programm	27
3.2.2.4. Vertrag von Lissabon	29
4. Unionsagenturen	31
4.1. Entstehungskontext und Entwicklung von Agenturen	31
4.2. Typologie der Agenturen	32
4.2.1. Exekutivagenturen	33
4.2.2. Unionsagenturen und Frontex als Unionsagentur	34

4.3. Rechtsgrundlage der Unionsagenturen	36
4.4. Grenzen der Übertragung von Befugnissen auf Agenturen und Meroni- Doktrin	38
5. Grenzschutzagentur Frontex	40
5.1. Einführung	40
5.2. Entstehung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex	40
5.3. Mandat von Frontex	42
5.3.1. Änderungen durch VO (EU) 1168/2011	44
5.4. Organisation und Aufbau der Agentur	46
5.4.1. Erneuerungen der Organisationsstruktur mit VO (EU) 1168/2011	49
5.5. Beurteilung der Entwicklung von Frontex	50
5.6. Operative Einsatzbereiche von Fronex	51
5.6.1. Joint Operations	52
5.6.2. RABIT Verordnung 863/2007 und rechtliche Erweiterung der VO 2007/2004	55
5.7. Frontex Einsätze unter Kritik	57
5.7.1. Geltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen auf hoher See	57
5.7.1.1. Refoulement-Verbot Beispielsfall RABIT Einsatz Griechenland	60
5.7.2. Reaktionen auf die Kritik und Erneuerungen	61
5.7.2.1. Bedeutung für die Praxis	65
6. Accountability – Verantwortlichkeit von Frontex	68
6.1. Politische Verantwortlichkeit	70
6.2. Rechtliche Verantwortlichkeit	73
6.2.1. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten und die Konstruktion der Organleihe	74
6.2.2. Rechtsschutz vor dem EuGH	77
6.2.2.1. Nichtigkeitsklage Art 263 AEUV	77
6.2.2.2. Außervertragliche Haftung	79
6.2.3. Rechtsschutz vor dem EGMR	80
6.2.3.1. Beispielsfall RABIT Einsatz Griechenland	81
6.2.3.2. Beispiel Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten	83
6.3. Problematik der Verantwortungszurechnung im Hinblick auf Governance	84
7. Schlussbetrachtung	88
8. Literaturverzeichnis	91
9. Anhang	100

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art	Artikel
bzw.	beziehungsweise
ca	circa
Cepol	Europäische Polizeiakademie
d.h.	das heißt
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EASO	Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPN	European Patrol Network
et al	und andere
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
Eurojust	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUROSUR	European Border Surveillance System
EUV	Vertrag über die Europäische Union
evtl	eventuell
FJST	Frontex Joint Support Teams
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte
Frontex	(französisch Frontières extérieures) Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GASP	Gemeinsame Außen und Sicherheitspolitik
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
Mio.	Millionen

NGO	Nichtregierungsorganisation
RABITs	(englisch rabid border intervention teams) Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke
SAR	Internationale Konvention über die Suche auf See und die Seenotrettung
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SOLAS	Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See
TREVI-Gruppe	Terrorisme, Radicalisme Extrémisme et Violence Internationale
UNCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VO	Verordnung
z.B.	zum Beispiel

1. Einführung

1.1. Problemstellung der Arbeit

Seit ihrer Gründung im Jahr 2005 ist die Grenzschutzagentur Frontex immer wieder in der Medienlandschaft präsent gewesen. Darin zeichnete sich ein recht negatives Bild der Agentur ab, in welchem mit repressiven Mitteln gegen MigrantInnen vorgegangen wurde. Zudem wurden der Agentur Verletzungen von völkerrechtlichen Verpflichtungen auf hoher See vorgeworfen. Umso schwerer war für Außenstehende nachzuvollziehen, dass der Agentur selbst keine Menschenrechtsverletzungen nachgewiesen werden konnten. Denn Frontex konnte immer auf die rechtliche Verantwortung der Mitgliedstaaten verweisen. Aus dieser Perspektive schien die Sache recht klar gestaltet zu sein.

Je mehr man sich jedoch mit den Gesetzestexten sowie der Literatur über die Agentur und deren Arbeit befasst, wird einem immer deutlicher, dass der rechtliche Rahmen in dem die Agentur arbeitet allerdings äußerst unklar ist und daher die Situation sich viel komplexer gestaltet. Die rechtliche Verantwortung daher allein bei den Mitgliedstaaten zu suchen ist letztendlich zu kurz greifend.

Die Frage nach dem Grund dieses unklaren Rechtsrahmens führt dahin zu hinterfragen, inwiefern die Funktion als Agentur eine Rolle spielen könnte. Damit einhergehend muss untersucht werden, wie diese Entwicklung mit dem europäischen Governance zusammenhängt.

In dieser Arbeit wird der Anspruch gestellt, auf alle aktuellen Veränderungen einzugehen und somit ein momentanes Bild von Frontex abzuzeichnen. Jedoch werden die genauen Auswirkungen der neuesten Verordnungsänderung sich zukünftig noch zeigen. Aufgrund der Dynamik des Themas kann die Arbeit daher nur für einen gewissen Zeitraum aktuell bleiben. Was jedoch umso mehr motivieren soll sich weiterhin mit Frontex zu befassen und die Entwicklungen der Agentur zu beobachten.

1.2. Fragestellung

In dieser Diplomarbeit soll analysiert werden welche Funktion Frontex als Agentur einnimmt und was dies letztendlich für Auswirkungen hat. Es wird zudem die Verantwortlichkeit der Grenzschutzagentur herausgearbeitet und untersucht. Dies in besonderem Augenmerk auf Governance, das einen experimentellen Handlungsraum schafft, welcher unklar und undurchsichtig ist.

Hierbei soll auch auf aktuelle Entwicklungen, insbesondere die Frontex-VO von 2011 eingegangen werden, welche den menschenrechtlichen Aspekt verankert, jedoch Frontex einen größeren Handlungsspielraum überträgt, ohne den notwendigen Rechtsrahmen festzuschreiben.

Dafür wurde folgende Forschungsfrage formuliert:

Welche Auswirkungen hat, im Zuge des europäischen Governance, die Agenturfunktion auf die Grenzschutzarbeit von Frontex?

Daraus resultieren folgende Fragen:

- Inwiefern entsteht dadurch ein unklarer rechtlicher Rahmen und führt dies zu einer Durchmischung von Verantwortungen?
- Auf welche Weise hängt dies mit dem europäischen Governance zusammen?
- Besteht ausreichend politische und rechtliche Verantwortlichkeit der Agentur?

1.3. Methodik

Die vorliegende Diplomarbeit ist eine Literaturanalyse, die auf der hermeneutischen Vorgehensweise der qualitativen Sozialforschung basiert.

Hermeneutik bedeutet das Auslegen und Verstehen von Texten.¹ Ziel ist es, den Sachverhalt zu begreifen und ihn als Teil in einem Gesamtzusammenhang zu erkennen.

Bei der hermeneutischen Verfahrensweise nähert man sich dem zu untersuchenden Sachverhalt mit einem Vorverständnis und einem gewissen Kontextwissen.² In der vorliegenden Arbeit sind dies neben, juristischen, politischen und wirtschaftlichen Zugängen, auch soziale und kulturelle Zusammenhänge, die mit einzubeziehen sind. Diese interdisziplinäre Herangehensweise ist notwendig, um der Komplexität des Themas gerecht zu werden und über das nötige Vorverständnis verfügen zu können.

Durch das Lesen der Lektüre und Texte im Laufe der Literaturanalyse kann dieses Vorverständnis auch korrigiert, verbessert oder ergänzt werden. Der sogenannte hermeneutische Zirkel beschreibt das „Wechselspiel“³ von Vorwissen und Überprüfung des Wissens, der Erweiterung des Vorverständnis und erneuter Analyse, bis der zu untersuchende Sachverhalt gedeutet und als Teil des Gesamtzusammenhangs erkannt werden kann. Besser noch als Zirkel lässt sich dieser Vorgang jedoch als „Schraubvorgang“ beschreiben, „bei dem man in das zu Deutende, in den zu verstehenden Gegenstand immer tiefer eindringt.“⁴

Die Ergebnisse, die im Laufe der Arbeit sich herausstellen werden sind als „(mehr oder minder bekräftigte oder bestätigte) Hypothesen zu behandeln, die im Anschluss an weitere Datenerhebung in Frage gestellt und verändert werden können.“⁵

Die hermeneutische Vorgehensweise ist somit nicht endgültig, denn der Zusammenhang zum „Ganzen“, der sich in dieser Arbeit zeigen wird, ist wiederum nur Teil eines anderen großen Ganzen.⁶

¹ Vgl. Heinze, Thomas (2001): Qualitative Sozialforschung. Einführung, Methodologie und Forschungspraxis. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 314.

² Berg-Schlosser, Dirk / Stammen, Theo (1995): Einführung in die Politikwissenschaft. München: C. H. Beck, 118.

³ Heinze (2001): Qualitative Sozialforschung, 314.

⁴ Patzelt, Werner J. (2001): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe, 166.

⁵ ebd.

⁶ Vgl. Patzelt (2001): Einführung in die Politikwissenschaft, 167.

1.4. Struktur der Arbeit

Die verwendeten Quellen für die qualitative Literaturanalyse dieser Diplomarbeit bestehen zum einen aus Primärquellen, sprich EU-Verordnungen, EU-Richtlinien, Schlussfolgerungen des Rates, Kommissionsmitteilungen, Strategiepapieren und Arbeitsprogrammen von Frontex, Tätigkeitsberichten und Evaluierungen. Darüber hinaus werden Sekundärquellen hinzugezogen, welche gegebenenfalls für das Verständnis der Primärquellen notwendig sein können, zum anderen auch für die kritische Analyse dienlich sind. Diese bestehen aus wissenschaftlichen Büchern, Artikeln aus wissenschaftlichen Zeitschriften, Diskussionsdokumenten sowie aktuellen Zeitungsberichten. Es wurde in dieser Diplomarbeit darauf geachtet, aus der vollen Bandbreite der wissenschaftlichen Frontex-Diskussion zu schöpfen, um keine nur einseitige Perspektive wieder zu geben. Denn es sollte auch bei wissenschaftlichen Arbeiten nicht vergessen werden, dass die Auswahl der Literatur prägend für die gesamte Arbeit sein wird.

Der Anspruch der Diplomarbeit ist daher ein möglichst genaues Bild über die Grenzschutzagentur und ihre Arbeit darzustellen, aus einer neutralen Perspektive.

Im folgenden Kapitel 2 wird der theoretische Rahmen vorgestellt. Um das europäische Governance darzustellen, wird zuerst das europäische Migrationsregime erläutert. Das Network Governance und das Experimental Governance sollen Erklärungen für die Entwicklung als auch die Arbeitsweise der Agentur liefern. Ziel ist es anhand dieser Ansätze auch die Problematiken näher analysieren zu können.

In Kapitel 3 wird ein historischer Abriss dargestellt, der aufzeigen soll in welchem geschichtlichen Kontext Frontex errichtet wurde. Es soll erörtert werden, wie die Mitgliedstaaten in langsamen Schritten sich zu einer Zusammenarbeit an den gemeinsamen Außengrenzen entschließen konnten.

Kapitel 4 widmet sich den Unionsagenturen. Hier wird herausgearbeitet, welche Bedeutung Unionsagenturen zukommt und in welchem Rahmen sich diese bewegen. Zudem soll aufgezeigt werden wo hier Grenzen bestehen und mögliche Problematiken auftreten könnten.

Kapitel 5 behandelt die Grenzschutzagentur Frontex. Es wird zuerst der Entstehungsprozess der Agentur aufgezeigt. Anschließend werden die Organisation und die genauen Aufgaben von Frontex dargestellt. Die Einsätze der Agentur werden genau überprüft sowie die damit verbundene Problematik der völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die neueste Verordnungsänderung von 2011 wird hier berücksichtigt, mit dem Ziel ein aktuelles Bild der Agentur aufzeigen zu können. Hierbei sollen gleichzeitig die Veränderungen auf ihre Durchsetzbarkeit geprüft werden.

In Kapitel 6 wird die Verantwortlichkeit der Agentur untersucht. Geprüft werden die politische, sowie die rechtliche Verantwortlichkeit. Es sollen hier mögliche Defizite in der Verantwortungszurechnung, insbesondere im Rechtsschutz untersucht werden. Auch soll geprüft werden, ob unter gewissen Voraussetzungen der Agentur selbst Verantwortung zugerechnet werden kann. Anschließend daran wird untersucht, inwiefern das europäische Governance eine Erklärung für die Problematik der Verantwortungszurechnung liefern kann.

2. Theorie

2.1. Einführung

Für die Untersuchung der europäischen Grenzschutzagentur Frontex in dieser Arbeit ist es unabdinglich, auch den strukturellen Kontext zu erforschen, in dem die Agentur sich bewegt. Dieser Kontext kann Erklärungen liefern für die Entstehung von Frontex sowie für ihre Arbeitsweise und nicht zuletzt auch für ihre Funktion, die sie als Agentur einnimmt.

Im folgenden Kapitel wird die Regimetheorie vorgestellt. Dies einerseits weil die europäische Migrationspolitik mittlerweile disziplinübergreifend als Migrationsregime eingeordnet wird und andererseits die Regimetheorie ein wichtiger Baustein für den Governance-Ansatz ist. Der Governance-Ansatz beschreibt insbesondere im Hinblick auf Frontex die Tendenz der europäischen Politik und somit die Rahmenbedingungen der Agentur.

2.2. Regimetheorien

Die Regimetheorie wurde in dem Bereich der Internationalen Beziehungen in den 1980er Jahren entwickelt, um zu erklären, warum und wie Staaten aufgrund von wechselseitigen Abhängigkeiten mit der Einbeziehung von internationalen Akteuren und Regimen reagierten.⁷

Im Gegensatz zur neo-realistischen Schule, nach der die bestimmenden Akteure die Staaten bleiben, auf deren Interesse das politische Vorgehen zurückzuführen ist, nehmen nach Ansicht der Regimetheoretiker „[...]internationale Organisationen und Regime eine eigenständige Rolle“⁸ an.

Internationale Regime werden demnach „als eine institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Sachbereichen definiert“⁹. Sie beinhalten informelle, formelle, rechtliche und auch nicht-verrechtlichte Strukturen.¹⁰ Anhand dieser institutionalisierten Strukturen eröffnet sich für die Staaten die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden politischen Steuerung.¹¹

Diese internationalen Regime bestehen jedoch nicht nur aus staatlichen Akteuren, sondern können auch halbstaatliche und nichtstaatliche Akteure beinhalten.

Errichtet werden internationale Regime häufig durch die Internationalisierung ehemals rein nationaler Politikbereiche und dienen als „Regelungsinstrument von grenzüberschreitenden Problemen“.¹² Durch die globale Zusammenarbeit sollen die Herausforderungen bewältigt werden.

⁷ Vgl. Ihne, Wilhelm (2006): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: Lit Verlag, 304.

⁸ Hess, Sabine/ Kerakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder- Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 48.

⁹ Wolf, Klaus Dieter (1994): Regimeanalyse. In: Boehck, Andreas (Hg.): Internationale Beziehungen (Lexikon der Politik Band 6). München: Beck, 423.

¹⁰ Vgl. Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 26.

¹¹ Vgl. Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (2007): Handbuch Governance .Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 226.

¹² Ihne (2006): Einführung in die Entwicklungspolitik, 304.

2.2.1. Das europäische Migrationsregime

Durch die oben erläuterte Regimetheorie lässt sich die europäische Migrationspolitik als ein Migrationsregime bewerten. Ein ehemals ausschließlich von souveränen Nationalstaaten behandelter Politikbereich wird aufgrund von immer größer werdenden Herausforderungen zur gemeinsamen Aufgabe erklärt. Das internationale Regime entsteht also durch eine gewisse „Internationalisierung vormals rein nationaler Politikfelder“.¹³ Dies findet in der europäischen Union nicht mehr nur auf rein intergouvernementaler- zwischenstaatlicher- Ebene statt, sondern auch anhand von Vergemeinschaftung auf supranationaler Ebene.

Das Regime besteht aus einer Vielzahl von Akteuren, „deren Praktiken sich aufeinander beziehen, doch nicht im Sinne einer zentralen (systematischen) Logik oder Rationalität, sondern im Sinne eines Aushandlungsraums.“¹⁴

Es liegt, gemäß dem Regimebegriff, keine zentrale Instanz vor, welche Migrationsbewegungen direkt steuert.¹⁵ Vielmehr wird es aus der Regimeperspektive heraus möglich, die „[...]wechselseitige Bedingtheit von Migrationsbewegungen und Kontrollpraktiken zu fassen“.¹⁶ Demgemäß sieht Giuseppe Sciortino im Migrationsregime nicht die bloße Abwehr und Abschottung, sondern die ständige Etablierung von neuen Strategien als Reaktion auf veränderte temporäre Taktiken des Grenzübertritts.¹⁷ Treffend erklärt Sciortino „the life of a regime is the result of continuous repair work through practices.“¹⁸

Zusammengefasst versteht man unter dem europäischen Migrationsregime ein „Ensemble von gesellschaftlichen Praktiken und Strukturen- Diskurse, Subjekte, staatliche Praktiken- deren Anordnung nicht von vorneherein gegeben ist, sondern das genau darin besteht, Antworten auf die durch die dynamischen Elemente und Prozesse aufgeworfenen Fragen und Probleme zu generieren.“¹⁹ Diese dynamischen

¹³ Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (2007): Handbuch Governance, 226.

¹⁴ Tsianos, Vassilis/Hess, Sabine (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen. In: Hess, Sabine/ Kasparek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Berlin/Hamburg: Assoziation A, 253.

¹⁵ Vgl. Schwiertz, Helge (2011): Foucault an der Grenze. Berlin: Lit-Verlag, 90.

¹⁶ Schwiertz (2011): Foucault an der Grenze, 72.

¹⁷ Vgl. Tsianos/ Hess (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen, 250.

¹⁸ Sciortino, Giuseppe (2004): Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In: IMIS-Beiträge Migration and the Regulation of Social Integration, Nr. 24, 32.

¹⁹ Karakayali, Serhat/ Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder. - Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag, 14.

Elemente sind eben jene Migrationsströme, welche die EU in Form von Migrationsmanagement zu steuern versucht.

Im folgenden Kapitel soll aufbauend auf die vorgestellte Theorie der Governance Ansatz vorgestellt werden, bei welchem die Regimetheorie sozusagen zur „praktischen Anwendung gebracht“²⁰ wurde.

2.3. Governance in der EU

Governance ist seit den 1980er Jahren ein wichtiger Begriff in der Politik. Er ist mittlerweile derart verbreitet und wurde auf unterschiedliche Weise verwendet, dass er nicht mehr eine einzige klare Definition liefern kann.²¹

Dennoch oder vielleicht gerade durch seine breite Definitionsmöglichkeit eignet er sich gut dafür, die Tendenz in der europäischen Politik zu beschreiben, insbesondere als Kontext für die hier behandelte Migrations- und Grenzpolitik.²²

Governance beschreibt eine neue Form des Regierens. Betont werden hierbei die nicht-hierarchischen und nicht-staatlichen Regelungsformen unter Einbeziehung verschiedenster Akteure.²³ Es ist somit das Gegenstück zu „Government“, welches im Unterschied zu Governance als „[...]etatistisch-hierarchische Gesellschaftssteuerung“²⁴ zu verstehen ist und sich durch eine hierarchische Regierung mit klar definierten Akteuren und ihr obliegenden Kontrollmechanismen definiert.

Der zunehmend auf die Europäische Union angewendete Multi-Level-Governance-Ansatz (Mehrebenengovernance) eignet sich dafür, Prozesse und Auswirkungen europäischer Politik zu erklären.²⁵ Nationale Politik und supranationale Politik können nicht unabhängig voneinander verstanden und erklärt werden, „sondern müssen vielmehr in ihrem vielfältigen Zusammenspiel analysiert werden“.²⁶ Untersuchungsgegenstand ist hier das vielschichtige Zusammenwirken

²⁰ Hess/Karakayali (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens, 49.

²¹ Vgl. Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (2007): Handbuch Governance, 9.

²² Unter anderem weil die europäische Kommission sich selbst auf Governance bezieht, soll mit diesem Ansatz hier gearbeitet werden.

²³ Vgl. Orator, Andreas (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, unv. Diss., Wien: Universität Wien, 10.

²⁴ Krause, Ulf (2008): Mehrebenengovernance in der EU. Deutsche Mitwirkung in der Rechtsetzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 14.

²⁵ Vgl. Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien: Facultas Verlag, 64.

²⁶ ebd.

unterschiedlicher Akteure aus supranationalen, nationalen und subnationalen Ebenen.

Konsequenz aus dieser Politikverflechtung von supranationalen sowie nationalen und subnationalen Institutionen kann jedoch eine unklare Verteilung von Aufgaben oder das Fehlen eines „festen Kompetenzkatalog“²⁷ sein.

Der Governance-Ansatz als Begriff ist nicht der Europäischen Union von der Wissenschaft oktroyiert worden, sondern ist auch von der Kommission im Weißbuch der Europäischen Union von 2001 formuliert worden. Darin schreibt die Kommission „Governance als eines ihrer strategischen Ziele in Angriff genommen“ zu haben, ein Konzept, welches sich kennzeichnet durch „Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“.²⁸ In der Praxis heißt dies „[...]die politische Entscheidungsfindung zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung der EU-Politik einzubinden“.²⁹

Hierfür erwähnt die Kommission auch die Regulierungsagenturen, denen die in dieser Diplomarbeit behandelte Frontexagentur angehört. Die Kommission betont hierzu im Weißbuch 2001 die Errichtung weiterer autonomer Regulierungsagenturen, da sie den Vorteil von diesen sieht „[...]in ihrer Fähigkeit, sektorales hochgradig technisches Know-how zu nutzen, der größeren Sichtbarkeit, die sie den betreffenden Sektoren (und manchmal der Öffentlichkeit) verleihen und den Kosteneinsparungen, die sie der Wirtschaft bieten“.³⁰ Sie sollten hierfür „[...]ein gewisses Maß an Unabhängigkeit besitzen“³¹ und ihren Aufgaben in einem klar definierten Rechtsrahmen nachgehen.

Für die Europäische Union liefern Agenturen demnach bezüglich der Realisierung des Governance einen wichtigen Beitrag.

²⁷ Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (2007): Handbuch Governance , 328.

²⁸ Weißbuch der Europäischen Kommission (2001)

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 15.04.2013]

²⁹ Klepp, Silja (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Bielefeld: Transcript Verlag, 69.

Vgl. Weißbuch der Europäischen Kommission (2001) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 15.04.2013]

³⁰ http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 15.04.2013]

³¹ ebd.

2.3.1. Network Governance

Ein Bestandteil des weiten Governance-Ansatzes ist das Network Governance, welches im Zusammenhang - neben dem Multi-Level-Governance - mit der EU oft genannt wird. Network Governance zeichnet sich dadurch aus, dass „[...]Experten aus Verwaltungen und Interessengruppen an Entscheidungen mitwirken und vielfach in Netzwerken mit europäischen Akteuren kooperieren“.³²

Charakteristisch hierfür ist, dass der Wissenstransfer „transversal“ läuft. Dies bedeutet, dass das Wissen nicht von oben nach unten transferiert wird, sondern von unten nach oben- also bottom up- oder auch quer verläuft.³³

Dadurch kann auch eine Wissensproduktion auf informeller Ebene entstehen, wodurch die Möglichkeit besteht, dass Politik auf informeller Ebene vorangetrieben wird, bevor sie dann erst im EU-System einen formalen Rahmen bekommt.³⁴

Die europäische Kommission schreibt zum Wissenstransfer 2001 in ihrem Weißbuch, es gelte das Expertenwissen „[...] besser zu bündeln und in den Dienst der gemeinsamen Interessen aller EU-Bürger zu stellen“.³⁵ Die Kommission formuliert daraus folgernd das Ziel, dass derartige Netzwerke „ein wissenschaftliches Referenzsystem zur Unterstützung der EU-Politikgestaltung bilden“.³⁶

Nach Hofmann und Türk dienen die Netzwerke auf EU-Ebene im Sinne des Network Governance dazu, um nationale- und EU-Akteure miteinander zu verknüpfen und somit Herausforderungen gemeinsam bewerkstelligen zu können. Mit der Einbeziehung von einer Vielzahl von Akteuren entstehen dadurch viele formelle und informelle Machtstrukturen auf allen Ebenen des EU Governance.³⁷ Dieser Ansatz soll verdeutlichen, dass es somit kein eindeutiges „Entscheidungszentrum“³⁸ mehr gibt, sondern vielmehr eine dezentralisierte Entscheidungsstruktur unter Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in horizontalen Ebenen.

³² Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (2007): Handbuch Governance, 301.

³³ Vgl. Tsianos (2008): Die Karte Europas und die Ströme der Migration.

<http://www.grundrisse.net/grundrisse27/stroemeDerMigration.htm> [Zugriff 15.04.2013].

³⁴ Vgl. Klepp (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz, 70. Siehe hierzu Kapitel 6.3.

³⁵ Weißbuch der Europäischen Kommission (2001) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 15.04.2013].

³⁶ ebd.

³⁷ Vgl. Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders. In: West European Politics, Bd. 32, Nr. 5, 906.

³⁸ Hess/ Karakayali (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens, 47.

Dies ist nicht unproblematisch, da die Möglichkeit bestehen kann, durch Network Governance die demokratischen Verantwortungen und Kontrollen zu untergraben.³⁹ (siehe Kapitel 6.1.) Eine klare Zuweisung der Verantwortung wird durch das Fehlen eines klar zugeordneten Akteurs erschwert. Um diesen „Schleier des Netzwerkbegriffs[...]“⁴⁰ zu lüften, bedarf es daher genauer Beobachtung und Analysen.

2.3.2. Experimental Governance

Eine weitere Spielart von Governance wird im Folgenden ergänzend vorgestellt. Dieser Erklärungsansatz ist sehr aufschlussreich für die Analyse der hier behandelten Grenzschutzagentur Frontex.

Experimental Governance kann vor allem in Politikbereichen entstehen, in welchen die rein nationale Lösung, aufgrund von neuen Herausforderungen, nicht mehr möglich ist. Obwohl die Staaten traditionell national unterschiedlich vorgehen, werden sie sich auf ein gemeinsames Interesse und eine gemeinsame Vorgehensweise einigen müssen, um ihre politischen Vorstellungen zu verwirklichen.

So stellten Sabel und Zeitlin 2008 die Grundzüge von Experimental Governance fest; ein von allen erstrebtes und allgemein formuliertes politisches Ziel soll von Einheiten der unteren Ebene, sprich von Agenturen zum Beispiel, verwirklicht werden. Diese Einheiten sind verpflichtet über ihr Vorgehen zu berichten und werden zudem bezüglich ihrer operativen Maßnahmen kontrolliert.⁴¹

Dementsprechend kann die EU-Agentur Frontex als Instrument für das Experimentieren in dem Politikbereich EU-Grenzschutz verstanden werden. Einerseits bezüglich der Implementierung des gemeinsamen Außengrenzschutzes durch die Gründung einer Agentur, andererseits auch ein Experimentieren bezüglich der von Frontex eingesetzten Mittel, bei welchem gleichzeitig auch die Kooperation und Solidarität der Mitgliedstaaten in diesem Politikfeld ausgetestet werden.⁴²

³⁹ Vgl. Benz/ Lütz/ Schimank/ Simonis (2007): Handbuch Governance, 346.

⁴⁰ Mager, Ute (2008): Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk. In: Trut, Hans-Heinrich/ Groß, Thomas/ Röhl, Hans Christian/ Möllers/ Christoph (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 396.

⁴¹ Vgl. Sabel, Charles F./Zeitlin Jonathan (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. In: European Law Journal, Bd. 14, Nr. 3, 271.

⁴² Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance, 920.

Durch die Tatsache, dass “apart from establishing the general policy objectives EU policy-makers are remarkably inactive when it comes to sufficiently precise law-making and political steering”⁴³, operiert Frontex in einem unklaren Rahmen, welcher der Agentur ermöglicht über die Verwirklichung der sehr allgemein gehaltenen Zielsetzungen zu experimentieren.

Gründe für diesen nicht klar definierten Rechtsrahmen können zum einen in den Schwierigkeiten des Integrationsprozesses auf diesem Gebiet liegen. Die Mitgliedstaaten können sich, aufgrund der verschiedenen Ansichten und Vorgehensweisen, nicht auf eine eindeutige Linie einigen. Zum anderen kann ein möglicher Grund sein, dass sie schlichtweg unsicher sind, wie am besten ein gemeinsamer EU-Grenzschutz zu implementieren ist.⁴⁴

Die Agentur kann durch den experimentellen Handlungsspielraum auf den politischen Entscheidungsprozess sowie auf die Entwicklung von politischen Strategien Einfluss nehmen. Akteure wie das europäische Parlament sowie die nationalen Parlamente sind allerdings, hinsichtlich der Informationen und der Kontrolle weitgehend ausgeschlossen.

Wenn man die Grenzschutzagentur als Experimentierfeld im Sinne des Experimental Governance versteht, wie es in dieser Arbeit geschieht, wird es möglich zum einen die Entwicklungen der Agentur, zum anderen auch die Konsequenzen, die aus ihrer Arbeit entstehen, zu analysieren und zu erklären.

⁴³ Pollak/ Slominski (2009): *Experimentialist but not Accountable Governance*, 905.

⁴⁴ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): *Experimentialist but not Accountable Governance*, 907.

3. Europäisierung der Migrations- und Grenzpolitik

Im nachfolgenden Kapitel wird die schrittweise Europäisierung der Migrationspolitik vorgestellt, in deren Folge auch die Grenzschutzagentur Frontex gegründet wurde.

3.1. Theorien des europäischen Integrationsprozesses

Um den Prozess in der europäischen Asyl- und Grenzpolitik zu verdeutlichen, ist es dienlich die Integrationsprozesse, die dazu führten, darzustellen. Die Frage ist hierbei, wie und warum Nationalstaaten Teile ihrer Souveränität eingrenzen und den EU-Institutionen für bestimmte Politikbereiche Kompetenzen übertragen.⁴⁵ Dies umso mehr als es die Asyl- und Grenzpolitik betrifft, welche zu den sensibelsten Bereichen der Souveränität der Nationalstaaten gehört.⁴⁶

Um den Integrationsprozess in der Europäischen Union zu erklären, kann auf verschiedene Integrationstheorien zurückgegriffen werden. Im Folgenden soll der Neo-Funktionalismus dargestellt werden.

Der auf Ernst Haas zurückzuführende Neo-Funktionalismus erklärt die Integration als einen „spill over“-Effekt, nach dem die Zusammenarbeit der Staaten auf unterer Ebene, zum Beispiel in technischen oder wirtschaftlichen Bereichen, sich sozusagen automatisch ausweitet auf andere Politikbereiche.⁴⁷ Die erfolgreiche Kooperation in einem Politikbereich führt zu gegenseitigem Vertrauen und folglich dazu, auch in anderen Bereichen Kompetenzen an die supranationalen Institutionen zu übertragen.⁴⁸

Im Laufe des Integrationsprozess der EU zeigte sich jedoch, dass der „spill-over“-Effekt auch von äußeren Faktoren beeinflusst wird. Der Automatismus und die Eigendynamik war folglich Gegenstand zahlreicher Kritik und wurde nicht zuletzt auch vom Intergouvernementalismus kritisiert.

⁴⁵ Vgl. Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (2011): Europa von A bis Z. Bonn: Nomos Verlagsgesellschaft, 278.

⁴⁶ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance, 916.

⁴⁷ Vgl. Weidenfeld/ Wessels (2011): Europa von A bis Z, 280.

⁴⁸ Vgl. Möllers, Rosalie (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 21.

Beim Intergouvernementalismus behalten die Mitgliedstaaten die Kontrolle und Lenkung und lassen die Integration bezüglich der EU-Institutionen nur soweit voranschreiten, in dem Maße sie einen Nutzen daraus ziehen.⁴⁹ Die Nationalstaaten entscheiden demnach gezielt, in welchen Bereichen sie Kompetenzen auf supranationale Ebene abtreten wollen. Diese werden eher sogenannte „low politics“ sein, welche nicht den Souveränitätskern der Nationalstaaten berühren. „Low politics“ sind zum Beispiel wirtschaftliche und monetäre Bereiche, während die sogenannten „high politics“ die Souveränitätskernfelder wie zum Beispiel die Außen-Innen- und Sicherheitspolitik betreffen.⁵⁰

Der Intergouvernementalismus geht demnach von einer starken Staatsbezogenheit aus, während mögliche andere Akteure bei politischen Entscheidungen nicht weiter berücksichtigt werden. Mögliche Eigendynamiken der supranationalen Institutionen finden in der Theorie des Intergouvernementalismus keine Berücksichtigung.

Der bereits unter Punkt 1.3. vorgestellte Multi-level-Governance Ansatz ist zwar keine klassische Integrationstheorie, kann jedoch zu Erklärungsversuchen herangezogen werden. Die Perspektive, die der Ansatz annimmt, ist weder staatszentriert noch gemeinschaftszentriert wie bei den beiden vorgestellten Integrationstheorien. Integration wird vielmehr verstanden als „polity creating process in which authority and policy-making are shared across multiple levels of government“.⁵¹ Dies kann einen politischen Machtverlust für die Nationalstaaten bedeuten, da diese den Prozess nicht mehr vollständig kontrollieren können. Aufgrund wachsender Herausforderungen, welche besser auf supranationaler Ebene gelöst werden können, als auch der Möglichkeit die „Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen“⁵² auf Unionsebene abzugeben, nehmen Staaten diesen Machtverlust jedoch zunehmend in Kauf.

⁴⁹ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex ,18.

⁵⁰ Vgl. Bieling, Hans-Jürgen (2006): Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 102.

⁵¹ Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet/ Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 34, Nr. 3, 346.

⁵² Pollak/ Slominski (2006): Das politische System der EU, 65.

3.2. Entstehung und Entwicklung des europäischen Migrationsregimes

Im Kontext der oben erläuterten Integrationstheorien soll im Folgenden die schrittweise Europäisierung der Migrations - und Grenzpolitik untersucht werden.

3.2.1. Von der zwischenstaatlichen Kooperation zur Vergemeinschaftung

3.2.1.1. TREVI- Arbeitsgruppe

Im Jahr 1975 entstand die TREVI-Gruppe (Terrorisme, Radicalisme Extrémisme et Violence Internationale) der EWG-Innenminister, welche als Vorläufer für die heutige Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres gelten kann.⁵³ Ziel jener Gruppe ist die Ausarbeitung gemeinsamer Strategien hinsichtlich Terrorismus, Radikalismus, Extremismus und internationale Gewalt. Es gehen aus diesen Treffen diverse Arbeitsgruppen hervor, welche die Koordination der polizeilichen Zusammenarbeit auf diesen Gebieten weiter fördern sollen.⁵⁴

Hierzu werden die EU-Organe nicht mit einbezogen, da die Kooperation auf rein zwischenstaatlicher Zusammenarbeit erfolgt.

Die TREVI-Gruppe und diverse aus ihr folgenden Arbeitsgruppen können als „erste Bemühungen der EG, sich gemeinsam mit dem Thema Asyl, Migration und Grenzschutz zu befassen“⁵⁵ gesehen werden.

3.2.1.2. Schengen I und II

Bis Mitte der 1980er Jahre ist die europäische Integration rein wirtschaftlich geprägt. Erst 1985 mit dem Weißbuch der Kommission wird die Idee zur Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes vorangetrieben, welche beinhaltet, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen bis zum 1.1.1993 abzubauen.⁵⁶ Die Einheitliche Europäische Akte (EEA), welche 1987 in Kraft trat, entspricht im Ansatz diesem Anspruch. Diese beinhaltet die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes und die Realisierung der vier Freiheiten, welche neben freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr auch die Personenfreizügigkeit mit einschließt.

⁵³ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 23.

⁵⁴ Vgl. Europäische Kommission: Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm [Zugriff 15.04.2013]

⁵⁵ Klepp (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz, 50.

⁵⁶ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 25.

Die Implementierung der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt wurde mit dem Schengener Abkommen von 1985 zwischen Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten besiegelt. In diesem „zentralen Vertragswerk im Bereich Grenz- und Migrationspolitik“⁵⁷ wird der Abbau der Binnenmarktgrenzen bei gleichzeitiger Stärkung der Außengrenzen beschlossen.

Im Zuge dessen wird im Jahr 1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ oder auch Schengen II) ratifiziert, welches jedoch erst 1995 in der Praxis implementiert wird. Mit Schengen II werden neue operative Maßnahmen sowie gemeinsame Asyl- und Visabestimmungen eingeführt. Zudem wird das Schengener Informationssystem errichtet, welches Fahndungsdaten für den gemeinsamen Datenaustausch sammelt und speichert, um somit die innere Sicherheit zu gewährleisten.⁵⁸

Parallel zu Schengen II wird das Dubliner Übereinkommen im Jahr 1990 unterzeichnet, welches 1997 in Kraft trat. Es regelt die Anerkennung der Erstzuständigkeit bei Asylanträgen - eine Antragsstellung in mehreren Vertragsstaaten ist damit nicht mehr möglich. Die oben aufgeführten asylrechtlichen Regelungen von Schengen II wurden mit dem Abkommen von Dublin für alle EG-Staaten verbindlich.⁵⁹ 2003 wird Dublin I von der sogenannten Dublin II-Verordnung 343/2003 abgelöst. Damit werden Kriterien und feste Verfahren zur Feststellung der Erstzuständigkeit bei Asylanträgen verankert.⁶⁰

Aktuell gehören 24 Staaten zum Schengener Abkommen. Es schließt die Schweiz, Island und Norwegen als Nicht-EU-Staaten mit ein und gilt jedoch nicht in den EU-Ländern Großbritannien und Irland.

⁵⁷ Klepp (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz, 50.

⁵⁸ Vgl. Nuscheler, Franz (2004): Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik. Flucht und Asyl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 178.

⁵⁹ Vgl. Märker, Alfredo (2001): Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 51, Nr. 8, 8

⁶⁰ Vgl. Verordnung (EG) 343/2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0001:DE:PDF> [Zugriff 15.04.2013]

3.2.1.3. Vertrag von Maastricht

Der Vertrag über die Europäische Union, auch Maastricht-Vertrag genannt, tritt am 1. November 1993 in Kraft. Dieser legt den Grundstein für eine vertraglich festgelegte zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl- und Migrationspolitik. Mit dem Vertrag von Maastricht werden - neben anderen Bereichen - die Asylpolitik, Einwanderungspolitik, Außengrenzkontrollen und die Bekämpfung der irregulären Einwanderung zu „Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse[...]“⁶¹ erklärt. Mit dem Vertrag wird das Drei-Säulen-Modell eingeführt:

Die erste Säule umfasst die drei Grundlagenverträge (EG-Vertrag, EGKS- und EAG-Vertrag). Diese ist supranational gemeinschaftsrechtlich geregelt und schließt den Bereich Visapolitik mit ein. Die zweite Säule, welche die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik beinhaltet, und die dritte Säule, in welcher die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit verankert ist (zu welcher die Migrationspolitik zu zählen ist) sind intergouvernemental geregelt. Anhand der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bleiben die Mitgliedstaaten folglich in den letzten beiden Säulen nach wie vor die zentralen Akteure. Der Rat der Europäischen Union der Justiz und Innenminister wird hierfür zum handelnden Organ, welches nach dem Einstimmigkeitsprinzip entscheidet.

Zwar beinhaltet der Vertrag von Maastricht noch keine Vergemeinschaftung der Migrations- und Grenzpolitik, er zeigt aber, dass die „Europäische Integration die rein ökonomische Ebene überschritten hatte“.⁶²

3.2.1.4. Der Vertrag von Amsterdam

Mit dem Vertrag von Amsterdam, welcher 1997 unterzeichnet und 1999 in Kraft getreten ist, werden die Schengener Abkommen (Schengen I und II) in die dritte Säule eingegliedert.

Darüber hinaus werden Bereiche aus der Asyl- und Migrationspolitik in die erste Säule übernommen und somit vergemeinschaftet. Diese werden folglich nicht mehr

⁶¹ Vertrag über die Europäische Union

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992M/TXT:DE:NOT> [Zugriff 15.04.2013]

⁶² Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 28.

nur intergouvernemental geregelt, sondern supranational unter Einbeziehung von den EU-Organen, Europäisches Parlament und Kommission entschieden.⁶³

Für die Vergemeinschaftung der überführten Teile in der „ersten Säule“ ist jedoch eine fünfjährige Übergangsphase vorgesehen. Während dieser Zeit kann der Rat der Europäischen Union im Einstimmigkeitsprinzip entscheiden, anders als in der ordentlichen Entscheidungsfindung der ersten Säule, in der mit qualifiziertem Mehrheitsverfahren und unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments entschieden wird. Die Übergangsphase soll vor allem die Interessen der Mitgliedstaaten wahren, da es sich in diesen Bereichen um den Souveränitätskern der Mitgliedstaaten handelt.⁶⁴

Gemäß dem im Vertrag verankerten Ziel, der Schaffung eines „Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“⁶⁵ wird unter Titel IV des Vertrages der Rat beauftragt, innerhalb von fünf Jahren Maßnahmen im Bereich Kontrolle der Außengrenzen, Asylgewährung und Einwanderung zu beschließen.⁶⁶

Mit der fortschreitenden Vergemeinschaftung wird die rechtliche Grundlage und das Mandat geschaffen, Asyl- Migrations- und Grenzschutzpolitik gemeinsam auf EU-Ebene zu regeln.

Die Union geht klar „über das Ziel der Verwirklichung der Binnenfreizügigkeit hinaus und verdeutlicht erstmals den Gedanken der Sicherheitsunion“.⁶⁷

⁶³ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 28.

⁶⁴ Vgl. Nuscheler (2004): Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik, 180.

⁶⁵ Siehe Vertrag von Amsterdam

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/CE:DE:HTML> [Zugriff 16.04.2013]

⁶⁶ Vgl. Nuscheler (2004): Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik, 80.

⁶⁷ Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 29.

3.2.2. Migrationsmanagement

3.2.2.1. Tampere Programm und der Beginn der Externalisierung des Migrationsregimes

Bei dem im Oktober 1999 verrichteten Sondergipfel des Europäischen Rats in Tampere wird von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten ein verbindlicher Fünfjahresplan für eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik ausgearbeitet. Die EU-Kommission erhält den Auftrag ein vereinheitlichtes Asylverfahren auszuarbeiten und wird als „[...]Motor der europäischen Asyl- und Migrationspolitik“⁶⁸ verstanden. Ziel war es bis 2004 - in der sogenannten ersten Phase - einen Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts zu errichten.

Das zu errichtende gemeinsame europäische Asylsystem soll „allgemeine Standards für Asylverfahren, Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern und einen einheitlichen Status für anerkannte Asylbewerber“⁶⁹ beinhalten.

Zudem wird die Partnerschaft mit den Herkunftsländern betont bezüglich eines umfassenden Migrationskonzepts. Es wird hervorgehoben „die Bekämpfung der Armut, die Verbesserung der Lebensbedingungen und der Beschäftigungsmöglichkeiten, die Verhütung von Konflikten und die Festigung demokratischer Staaten sowie die Sicherstellung der Achtung der Menschenrechte“⁷⁰ zu fördern. Dementsprechend wird auch das Ziel einer größeren Kohärenz der Außenpolitik der Mitgliedstaaten betont.

Um dem Ziel, die „illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen“⁷¹ nachzukommen, sollen schärfere Kontrollen an den EU-Außengrenzen eingeführt werden.

Unter Punkt IV Steuerung der Migrationsströme stellt der Europäische Rat fest, „dass die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen“.⁷² Hierzu sollen Informationen über die legale Einwanderung und gleichzeitig die

⁶⁸ Angenendt, Steffen (2006): Die europäische Migrations- und Asylpolitik. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 371.

⁶⁹ ebd.

⁷⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Tampere 1999
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff 16.04.2013]

⁷¹ ebd.

⁷² http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff 16.04.2013]

Prävention des Schlepperunwesens in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitstaaten gefördert werden.

Im Fünffjahresplan von Tampere ist ein erster Schritt Richtung Externalisierung des Migrationsregimes zu erkennen. Externalisierung zeichnet sich darin aus, dass die europäische Migrationspolitik zunehmend außerhalb des Unionsgebietes stattfindet.⁷³ Die Externalisierung umfasst die verstärkte Kontrolle der EU-Außengrenzen sowie eine enge Zusammenarbeit mit den Drittstaaten bezüglich der Bekämpfung von irregulärer Migration und der Prävention des Schlepperunwesens. Zu diesem Zweck soll die Infrastruktur der Grenzkontrollen in den Drittstaaten verbessert werden sowie ein Austausch der Informationen über die Migrationsbewegungen stattfinden. Anhand dieser Kooperation kommt es dementsprechend zu einem Export europäischer Kontrollinstrumentarien in die Drittstaaten. Frank Düvell sieht in diesen Maßnahmen die „Expansion des europäischen Migrationsregimes in die Herkunfts- und Transitstaaten“.⁷⁴

Das Konzept der Externalisierung wird 2002 vom Europäischen Rat in Sevilla noch weiter ausgebaut. So fordert er auf, dass in allen Kooperationsabkommen welche die Union mit Drittstaaten abschließt, „eine Klausel über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird“.⁷⁵ Diese Zusammenarbeit wird sozusagen als zwingend angesehen, da „[...]eine unzureichende Zusammenarbeit seitens eines Landes einer Intensivierung der Beziehungen zwischen dem betreffenden Land und der Union abträglich sein“⁷⁶ kann.

Hierzu ist anzumerken, dass Drittstaaten es sich kaum leisten können Abkommen mit der europäischen Union abzulehnen, dies zum einen aufgrund des Drucks des wirtschaftlichen Ungleichgewichts, zum anderen, da die Abkommen meist mit Geldzuflüssen und Investitionen aus der Entwicklungszusammenarbeit gekoppelt sind.⁷⁷

⁷³ Vgl. Schwirtz (2011): Foucault an der Grenze, 97.

⁷⁴ Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin: Assoziation A, 80.

⁷⁵ Europäischer Rat (2002): http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf [Zugriff 17.04.2013]

⁷⁶ ebd., sowie Vgl. Schwirtz Helge (2011): Foucault an der Grenze, 98.

⁷⁷ Vgl. Schwirtz (2011): Foucault an der Grenze, 199.

Ziel der Externalisierung ist es, durch „remote control“ die Migrationsströme in den Drittstaaten sozusagen „fernzusteuern“.⁷⁸ Die Logik dahinter ist folglich, die MigrantInnen schon vor dem Betreten des Uniongebietes umleiten und selektieren zu können. Denn es ist :„much more difficult to expel unwanted migrant once they have arrived in European territory because of legal and human protections“.⁷⁹ Diese Externalisierung des Migrationsregimes ist bei Maßnahmen der Grenzschutzagentur Frontex klar zu erkennen.⁸⁰

Anhand der Externalisierung des Migrationsregimes und der Durchführung des „remote control“ sowie der Zusammenarbeit mit den Drittstaaten soll es der Europäischen Union möglich gemacht werden, auf ihre Partner Einfluss zu nehmen, um dadurch im Sinne eines Migrationsmanagement über ihre Grenzen hinaus Migrationsströme zu regulieren und zu steuern.

Das Migrationsmanagement der EU steht „ganz im Zeichen von governance statt government“⁸¹ und ist im Sinne von Governance gekennzeichnet durch die Einbeziehung verschiedenster Akteure.

3.2.2.2. Haager Programm und verstärkte Versicherunglichung

Das Haager Programm wurde 2004 vom Europäischen Rat angenommen und stellt in Anschluss an das Tampere Programm einen weiteren Fünfjahresplan dar. Bis 2010 soll laut dem Programm ein einheitliches Asylsystem errichtet werden. Zudem sind wichtige Ziele die Steuerung der legalen Migration, eine Lastenverteilung bezüglich der Außengrenzen sowie die Errichtung einer integrierten Außengrenzverwaltung ganz im Zeichen des Migrationsmanagements.⁸²

Ein weiterer wesentlicher Schwerpunkt stellt Punkt 2 des Haager Programms die Bekämpfung des Terrorismus dar. Im Hinblick auf die globalen Veränderungen nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA ist die

⁷⁸ Vgl. Aubarell, Gemma/ Zapata-Barrero, Ricard/ Aragall, Xavierl (2009): New Directions of Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. Barcelona: Euromesco Paper, 12.

⁷⁹ Aubarell/ Zapata-Barrero/ Aragall (2009): New Directions of Immigration Policies, 14.

⁸⁰ Ausführlich dazu siehe Kapitel 5.6. ff

⁸¹ Vgl. Bahl, Eva/ Gnal, Marina/ Hess, Sabine (2010): Unheimliche Arbeitsbündnisse. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A, 171.

⁸² Vgl. Europäische Kommission (2004): Haager Programm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:de:HTML> [Zugriff 17.04.2013]

Terrorismusproblematik auf die europäische Agenda gesetzt worden. Es zeigt sich darin eine immer stärkere Verknüpfung von Sicherheitsfragen und Kriminalität zum einen und Migrationspolitik zum anderen.

Das Haager Programm geht damit stark in Richtung Versicherheitlichung der europäischen Migrationspolitik. Das Konzept der Versicherheitlichung (engl. Securitization) ist aus den Theorien der internationalen Beziehungen im Rahmen des Kopenhagener Friedensforschungsinstituts entwickelt worden.⁸³ Die Kernthese von Versicherheitlichung besteht daraus, dass Akteure nicht auf eine objektiv reale Bedrohung reagieren, sondern diese vielmehr erst konstruieren, indem sie Phänomene als Bedrohungen für die Sicherheit darstellen.⁸⁴

Michael C. Williams erklärt Versicherheitlichung durch performative Sprechakte: „Issues become “securitized,” treated as security issues, through these speech-acts which do not simply describe an existing security situation, but bring it into being as a security situation by successfully representing it as such.”⁸⁵

Zur Abwendung dieser konstruierten Bedrohungen können restriktive oder außergewöhnliche politische Maßnahmen und Vorgehensweisen gerechtfertigt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass das Konzept der Versicherheitlichung „als bewusst eingesetzte, intentionale Strategie einzelner sicherheitspolitischer Akteure“⁸⁶ verstanden werden kann.

Das Konzept der Versicherheitlichung auf die europäische Migrationspolitik übertragen zeigt, dass in der EU Migration als Bedrohung und Sicherheitsproblem verstanden wird.⁸⁷ Zum einen wird dies deutlich in der Verwendung von Begriffen wie „Ansturm“ oder „Lawinen“ illegaler⁸⁸ MigrantInnen, vor welchen sich die EU schützen muss, zum anderen in der engen Verknüpfung zwischen Migration und Kriminalität. Irreguläre Migration wird dementsprechend im selben Atemzug mit Schleusertum und Menschenhandel genannt. Damit wird auch völlig ausgeblendet, dass viele MigrantInnen freiwillig gefährliche Routen auf sich nehmen, ohne dazu von außen gezwungen worden zu sein.

⁸³ Vgl. Ratfisch, Philipp/ Scheel, Stephan (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A, 90.

⁸⁴ ebd.

⁸⁵ Williams, Michael C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: International Studies Quarterly, Bd. 47, Nr. 4, 513.

⁸⁶ Ratfisch/ Scheel (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz, 92.

⁸⁷ Vgl. Ratfisch/ Scheel (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz, 92.

⁸⁸ In dieser Diplomarbeit wird normalerweise der Begriff „irreguläre Migration“ verwendet. Hier wurde jedoch zur Anschauung des Beispiels der EU-Rhetorik der alte Begriff „illegale MigrantInnen“ gewählt.

Weitere „Bedrohungsszenarien“ in der EU-Rhetorik betreffen die ökonomische Sicherheit bezüglich einer Belastung des Arbeitsmarktes sowie nicht zuletzt auch die kulturelle Identität der Gesellschaft, welche durch Fremde gefährdet wird.⁸⁹

Dass durch das Konzept der Versicherheitlichung Migrationspolitik immer mehr ein Politikfeld für Akteure aus der Sicherheitspolitik wird, ergibt sich aber auch aus dem institutionellen Aufbau. Da dieser Politikbereich dem Rat für Justiz und Inneres unterliegt, wird mit einer gewissen inneren Sicherheitslogik argumentiert und gehandelt.⁹⁰

In diesem Kontext lässt sich auch die Gründung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex mit Verordnung (EG) 2007/2004 im Jahr 2004 einordnen.

Zudem wird 2006, ganz im Sinne der fortschreitenden Versicherheitlichung, die integrierte Grenzverwaltung ausgebaut, welche folgende Aspekte umfasst: Grenzkontrollen mit „Risikoanalysen und kriminalpolizeilicher Erkenntnisgewinnung“⁹¹, Harmonisierung der Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung von grenzüberschreitenden Straftaten, behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Grenzverwaltung (u.a. bei Grenzschutz, Polizei, Zoll) sowie die generelle Zugangskontrolle mit Hilfe von Maßnahmen in Drittstaaten und Kooperationen mit Nachbarländern.⁹²

3.2.2.3. Stockholmer Programm

Das aktuellste und noch laufende Fünf-Jahres-Programm ist das Stockholmer Programm, welches 2009 vom Rat beschlossen, von 2010 -2014 laufen wird.

Es folgt der grundsätzlichen Richtung der Vorgängerprogramme von Tampere und Den Haag bezüglich der Bekämpfung von irregulärer Migration und organisierter Kriminalität.

Auch das integrierte Grenzmanagement für die Außengrenzen unter Kapitel 5 des Programmes soll weiter ausgebaut werden. Hierzu sollen die Aufgaben der

⁸⁹ Vgl. Ratfisch/ Scheel (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz, 92.

⁹⁰ Vgl. Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 38, Nr. 5, 767.

⁹¹ Rat Justiz und Inneres (2006) Mitteilung an die Presse

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/92312.pdf [Zugriff 19.04.2013]

⁹² Vgl. Rat Justiz und Inneres (2006) Mitteilung an die Presse

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/92312.pdf [Zugriff 19.04.2013]

europäischen Grenzschutzagentur Frontex erweitert werden und die Zusammenarbeit zwischen Europol, Eurojust und Interpol verstärkt werden.⁹³

Zudem soll das Grenzkontrollsystem EUROSUR (European Border Surveillance System) weiter ausgebaut werden, welches mit Hilfe von einer besseren Kooperation von Nachrichtendiensten und Grenzschutzbehörden die irreguläre Migration reduzieren soll. Für die Implementierung des Kontrollsystems ist hauptsächlich Frontex zuständig. Die EUROSUR-Verordnung soll voraussichtlich Ende 2013 in Kraft treten.⁹⁴

Der Aspekt der legalen Zuwanderung findet jedoch auch Erwähnung im Programm, dies im Hinblick auf die „[...]großen demografischen Herausforderungen, die sich der Union in der Zukunft stellen und mit einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften einhergehen“⁹⁵ Die EU setzt sich auf diese Weise mit der Notwendigkeit der legalen Zuwanderung auseinander.

Die europäische Migrationspolitik wurde seit Ende der 1990er in der Literatur sowie auch in den Medien immer wieder als „Festung Europa“ dargestellt. Das Bild einer abgeschotteten Festung entstand durch gut geschützte EU-Außengrenzen sowie der strengen Kontrolle der Migrationsströme. Anhand des Bestrebens der Steuerung der Migration im Sinne des Konzeptes des Migrationsmanagement lässt sich jedoch feststellen, dass es sich weniger um Abschottung, als vielmehr um selektive Durchlässigkeit handelt.⁹⁶ MigrantInnen sind also nicht grundsätzlich unerwünscht, „erwünscht sind sie jedoch nur in begrenzter Zahl“⁹⁷ anhand gezielter Selektion.

⁹³ Vgl. Europäischer Rat (2009): Stockholmer Programm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> [Zugriff 20.04.2013]

⁹⁴ Vgl. hierzu Europäisches Parlament (2012): Stellungnahme des Haushaltsausschusses für den Ausschuss bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/ad/915/915618/915618de.pdf [Zugriff 21.04.2013]

⁹⁵ Europäischer Rat (2009): Stockholmer Programm

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:de:PDF> [Zugriff 20.04.2013]

⁹⁶ Vgl. Kasperek, Bernd (2009): Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen. Heinrich Böll Stiftung
http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp [Zugriff 21.04.2013]

⁹⁷ Cuttitta, Paolo (2010): Das Europäische Grenzregime. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A, 29.

3.2.2.4. Vertrag von Lissabon

Nach dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrages wurde im Jahr 2007 der Reformvertrag lautend Vertrag von Lissabon unterzeichnet, welcher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

Die Drei-Säulen-Struktur wird demnach aufgehoben, indem die Europäische Gemeinschaft in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) umgewandelt wird. Die EU übernimmt damit die Rechtspersönlichkeit der EG.

Bisher intergouvernemental geregelte Bereiche der Migrationspolitik werden nunmehr vergemeinschaftet. Zudem wird mit dem Vertrag das Mitentscheidungsverfahren, in welchem der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschließt, zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ und das zu dem am häufigsten angewendeten Verfahren in der Gesetzgebung.⁹⁸ Das Mitentscheidungsverfahren wird für die Bereiche Grenzkontrolle, Asyl, Einwanderung sowie Visapolitik angewendet. Damit steigt selbstverständlich der Einfluss des Europäischen Parlamentes auf diese Politikfelder.

Die Charta der Grundrechte wird zwar nicht in den Vertrag mit aufgenommen, jedoch diesem rechtlich gleichgestellt. Damit wird die Charta auch rechtlich bindend für die Europäische Grenzschutzagentur Frontex.⁹⁹

Im Vertrag wurde zudem beschlossen, dass der EuGH jetzt ausdrücklich für die Überprüfbarkeit von Maßnahmen von Agenturen zuständig ist. Entscheidungen „vertragsfremder Einrichtungen müssen unter den gleichen Voraussetzungen wie die des übertragenden Organs der Nachprüfung durch den EuGH unterworfen sein“¹⁰⁰, dies ist in Artikel 263 Abs 1 S. 2, Abs 5 AEUV im Vertrag verankert worden.¹⁰¹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Integration der Europäischen Union langsam und mit „kleinen Trippelschritten“¹⁰² von statten ging, umso mehr in

⁹⁸ Vgl. Streinz, Rudolf (2012): Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller, 107.

⁹⁹ Europa press releases rapid http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_de.htm [Zugriff 22.04.2013] Siehe dazu ausführlich Kapitel 6.2.2.

¹⁰⁰ Streinz (2012): Europarecht, 151.

¹⁰¹ Dazu ausführlich Kapitel 6.2.2.

¹⁰² Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat. Parteien. Öffentlichkeit. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 87.

Politikfeldern, welche die Souveränitätskernbereiche der Nationalstaaten berühren. Mit der Etablierung des Migrationsmanagement wurden Bereiche zunehmend vergemeinschaftet, wozu die Mitgliedstaaten einen gewissen Souveränitätsverlust zwar in Kauf nehmen mussten, jedoch dies unter der Aussicht, Migrationsströme mit Hilfe der Instrumente der Externalisierung und Versicherheitlichung kontrollierbar und steuerbar zu machen.

Im Hinblick auf die eingangs in diesem Kapitel erläuterten Integrationstheorien lässt sich feststellen, dass wohl keine Integrationstheorie alleine ausreichend ist, die europäische Integration in ihrer Ganzheit zu erklären.¹⁰³

Zwar ist der Neo-Funktionalismus in der Lage zu erklären, warum sich die europäische Integration auf immer mehr Politikbereiche ausgedehnt hat, jedoch liefert die Theorie keine Erklärung für Stagnationsphasen und Vorbehalte von Nationalstaaten aufgrund der Souveränitätsbedenken.

Der Intergouvernementalismus kann diese Vorbehalte aufgrund der „high politics“-Analyse erklären, jedoch ist er zu staatszentriert und vernachlässigt damit die supranationalen Entwicklungen.

Der Multi-Level-Governance Ansatz eignet sich indes gut für die Erklärung der Entscheidungsprozesse, jedoch wird die institutionelle Entwicklung nicht ausreichend verdeutlicht werden können.

Es ist daher empfehlenswert, sich nicht auf eine Theorie zu beschränken, sondern eine Kombination der Theorien anzuwenden. Die Europäische Union ist ein derart komplexes System, dass hier ein Methodenpluralismus verwendet werden sollte. Denn, so zitieren Pollak und Slominski treffenderweise Schmitter „The EU is already the most complex polity ever created by human artifice and it is going to become even more so before it reaches its end-state- whatever that will be“.¹⁰⁴

¹⁰³ Vgl. Pollak/ Slominski (2006): Das politische System der EU, 66.

¹⁰⁴ Schmitter, Philipp (2004): Neo Funcionalism. In: Wiener Antje/ Diez, Thomas (Hg.): European Integration Theorie. Oxford: Oxford University Press, 47.

4. Unionsagenturen

Zur Analyse der Arbeit von Frontex ist es notwendig, Frontex Funktion als Agentur herauszuarbeiten. Im Folgenden sollen Unionsagenturen sowie der rechtliche Rahmen für deren Errichtung dargestellt werden.

4.1. Entstehungskontext und Entwicklung von Agenturen

Die Europäische Union wird in erster Linie als Rechtssetzungsgemeinschaft gesehen, sie ist jedoch zunehmend auch Verwaltungsgemeinschaft.¹⁰⁵ Wesentlich zu dieser Entwicklung beigetragen haben der Abbau der inneren Grenzen und die Errichtung des Binnenmarktes.¹⁰⁶ Die europäische Integration und die Vergemeinschaftung von immer mehr Politikfeldern führten demnach zu einem Anstieg der Agenturen.

Im Hinblick auf die letzten zwanzig Jahre kann man durchaus von einer „Agenturisierung“ der EU sprechen. Diese, in der Literatur auch negativ als „Agenturunwesen“¹⁰⁷ beschriebene Entwicklung, steht unter vielgestaltiger Kritik. Allem voran wird kritisiert, dass es keine festen Standards für Agenturgründungen gibt. Dem Rat ist zwar 2005 ein solcher Entwurf von der Kommission vorgelegt worden, jedoch wurde er nie verabschiedet.¹⁰⁸ Damit besteht weiterhin eine unklare Rechtslage, die gerade hinsichtlich mangelnder Transparenz und unklarer Kompetenzverteilung äußerst problematisch ist.

Als Gründe für die Errichtung von Agenturen kann zum einen die höhere Effizienz und Effektivität durch die Übertragung an Experten genannt werden. Diese verfügen über spezialisiertes Wissen, mit dem sie die Effizienz und Qualität der politischen Entscheidungen erhöhen können. Durch die relative Unabhängigkeit der Agenturen (siehe 5.2.2.) gilt das Expertenwissen der Agenturen zudem als objektiv. Dies auch deshalb, da die Übertragung der Aufgaben an eine unabhängige Agentur als eine

¹⁰⁵ Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, unv. Diss. Wien: Universität Wien, 1.

¹⁰⁶ Vgl. Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: EuR, 270.

¹⁰⁷ Wittinger, Michaela (2008): „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht. In: EuR, Bd. 43, Nr. 5, 609.

¹⁰⁸ Vgl. Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“, 60. Siehe dazu auch den Entwurf der Kommission COM 2005 (59) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0059:FIN:EN:PDF> [Zugriff 26.04.2013]

Entpolitisierung verstanden werden kann, welche wiederum die Glaubwürdigkeit der politischen Maßnahmen zu steigern vermag.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Übertragung an Agenturen als ein „blame shifting, also die Abwälzung der Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen“,¹⁰⁹ benützt werden kann. Dieses „blame shifting“ kann auch bei der Grenzschutzagentur Frontex eine Rolle spielen, wie unter Punkt 6.1. noch genauer herausgearbeitet wird.

Ein weiterer Grund für die Entstehung von Agenturen in der EU ist die Entlastung der Kommission. Die durch die voranschreitende Integration mit immer mehr Aufgaben betraute Kommission kann sich durch die Agenturen entlasten und sich ihren Kernaufgaben widmen.¹¹⁰

4.2. Typologie der Agenturen

Agenturen sind keine Organe, sondern dezentrale Fachbehörden, welchen bestimmte Verwaltungsaufgaben übertragen werden.¹¹¹

Es muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass weder im Primärrecht (EU-Verträge) noch im Sekundärrecht (von den EU-Organen erlassene Rechtsakte) eine Legaldefinition¹¹² des Begriffs „Agenturen“ zu finden ist.

Die Unterteilung in Exekutivagenturen und Regulierungsagenturen wurde aus „eher pragmatischen Gesichtspunkten“¹¹³ von der Kommission vollzogen. Die Verwendung des Begriffs „Regulierung“ ist jedoch problematisch, da „Regulierung“ im weiteren Sinn zu viele Einrichtungen mit einbezieht und im engeren Sinn nicht auf alle „Regulierungsagenturen“ zutrifft. In der Literatur hat sich daher der Begriff Unionsagenturen (früher Gemeinschaftsagenturen) durchgesetzt, welcher auch in dieser Diplomarbeit verwendet wird.¹¹⁴

¹⁰⁹ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 3.

¹¹⁰ Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission (2002): Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0718:FIN:DE:PDF> [Zugriff 26.04.2013]

¹¹¹ Vgl. Streinz (2012): Europarecht, 151.

¹¹² Legaldefinition ist die Begriffsbestimmung im Gesetz.

¹¹³ Mitteilung der Kommission (2002) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0718:DE:HTML> [Zugriff 26.04.2013]

¹¹⁴ Es wird in der Arbeit der Begriff Unionsagentur verwendet, da hier der Meinung von Andreas Orator gefolgt wird zwischen Exekutivagenturen und Unionsagenturen zu unterscheiden. Selbe Meinung: Erichsen, Hans Uwe/ Ehlers Dirk (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin: De Gruyter Verlag, 214. Andere Meinung Streinz (2012): Europarecht, 152. Streinz benützt als generellen Begriff Unionsagenturen und unterteilt diesen in Exekutivagenturen und Regulierungsagenturen.

4.2.1. Exekutivagenturen

Exekutivagenturen sind rechtlich selbständig und wurden mit Verordnung (EG) Nr. 58/2003 mit spezifischen Aufgaben der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt.¹¹⁵

Sie sind nur auf bestimmte Zeit eingerichtet und müssen am Sitz der Kommission angesiedelt sein, deren Aufgabe es ist, die Agenturen umfassend zu beaufsichtigen und zu kontrollieren. Exekutivagenturen werden gemäß der Ratsverordnung per Kommissionsbeschluss eingerichtet und zeichnen sich durch die „sehr beschränkte Aufgabenexternalisierung aus“.¹¹⁶ Diese Aufgaben sind zum Beispiel die Erhebung von Daten, die Ausarbeitung von Empfehlungen oder die temporäre Verwaltung spezifischer Programme.

Es gibt aktuell sechs Exekutivagenturen: Die Exekutivagentur-, für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI), für die Forschung (REA), für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA), für Gesundheit und Verbraucher, für das transeuropäische Verkehrsnetz und die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERC-EA).

Die andere Gruppe von Agenturen in der Europäischen Union bilden die Unionsagenturen. (siehe unten 5.2.2.)

Unionsagenturen werden vom Unionsgesetzgeber grundsätzlich ohne zeitliche Beschränkung zur Erfüllung spezifischer Aufgaben errichtet und sind dabei von der Kommission relativ unabhängig. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass die oben erläuterten Exekutivagenturen aufgrund mangelnder Unabhängigkeit durch die feste Bindung an die Kommission und der zeitlich begrenzten Dauer nicht als Unionsagenturen einzustufen sind.¹¹⁷

Der Vollständigkeit halber wurden hier auch die Exekutivagenturen kurz erläutert im Folgenden werden jedoch ausschließlich Unionsagenturen behandelt werden, da die Grenzschutzagentur Frontex als Unionsagentur einzuordnen ist.

¹¹⁵ Vgl. Orator (2011) : Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 42.

¹¹⁶ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 43.

¹¹⁷ Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 43.

4.2.2. Unionsagenturen und Frontex als Unionsagentur

Unionsagenturen werden durch EU-Sekundärrecht, d.h. Verordnungen oder Beschlüsse auf Dauer errichtet. Sie besitzen weitestgehend Rechts- und Geschäftsfähigkeit, das heißt Parteifähigkeit und die Fähigkeit Eigentum zu erwerben und darüber zu verfügen.

Unionsagenturen besitzen grundsätzlich keine Völkerrechtspersönlichkeit – d.h. die Fähigkeit völkerrechtliche Verträge abzuschließen zum Beispiel bilaterale Abkommen zwischen zwei Ländern.¹¹⁸ Dieser Punkt soll im Folgenden genauer untersucht werden.

Es zeigt sich, dass die Formulierungen in den Gründungsstatuten von einigen Unionsagenturen die Deutung zulassen, dass Vereinbarungen mit Drittstaaten abgeschlossen werden können.

Die Fähigkeit von Unionsagenturen völkerrechtlich handeln zu können, wäre jedoch problematisch hinsichtlich des institutionellen Gleichgewichts im Bereich des auswärtigen Handelns. Gemäß diesem, handeln die Organe der EU nach den ihnen durch den Vertrag zugewiesenen Zuständigkeiten, ohne in die Befugnisse von anderen Organen einzugreifen. De facto würden aber die Unionsagenturen hier völkerrechtlich tätig werden, ohne die Einbindung der Institutionen der EU, denen das auswärtige Handeln vorbehalten ist.

Bei der in dieser Diplomarbeit behandelten Grenzschutzagentur Frontex wird die Zusammenarbeit mit Drittstaatsbehörden in den Gründungsstatuten mehrmals hervorgehoben.¹¹⁹ (Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Verantwortung siehe Kapitel 6.1.2.) Frontex weist bezüglich der Problematik der völkerrechtlichen Grundlage darauf hin, dass es sich um keine Abkommen mit den Drittstaaten selbst, sondern lediglich mit den Grenzschutzbehörden dieser Staaten handelt.¹²⁰

Andreas Orator schlussfolgert im Hinblick auf Frontex jedoch zutreffend, dass „aufgrund der Formulierung einzelner Gründungsstatuten und der Praxis der betreffenden Akteure nicht ausgeschlossen werden kann, dass einige

¹¹⁸ Vgl. Raschauer, Bernhard (2008): Öffentliches Recht. Wien: Manz Verlag, 18.

¹¹⁹ Dies sowohl in der VO (EG) 2007/2004 als auch in der aktuellen VO (EU) 1168/2011

¹²⁰ Vgl. Keller, Ska/ Lunacek, Ulrike/ Lochbihler, Barbara (2011): Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten? Brüssel: Die Grünen/Europäische Freie Allianz, 31.

Unionsagenturen [...] Völkerrechtspersönlichkeit schon erlangt haben oder dabei sind, diese zu erlangen.¹²¹

Im Falle von Frontex und anderen Unionsagenturen spricht man in der Literatur demzufolge von einer partiellen Völkerechtssubjektivität, welche also sachlich begrenzt ist.¹²²

Es lässt sich abschließend festhalten, dass einige Unionsagenturen - darunter Frontex - bezüglich der Völkerrechtspersönlichkeit in einem unklaren Graubereich tätig sind, und dies hinsichtlich des institutionellen Gleichgewichts auf auswärtiges Handeln der EU nicht unproblematisch ist.¹²³

Das Charakteristikum der relativen Unabhängigkeit von Unionsagenturen bedarf ebenfalls einer genaueren Analyse.

Diese besteht zum einen aus organisatorischer Unabhängigkeit. Unionsagenturen sind von der Kommission institutionell getrennte Verwaltungseinheiten. Dies dient unter anderem dazu, autonom und unbeeinflusst zu arbeiten. Dieser Punkt lässt sich auch bei der Frontex Agentur und ihren Risikoanalysen wiederfinden, welche demnach objektiv erstellt, der EU und den Mitgliedstaaten zur weiteren Politikgestaltung vorgelegt werden.¹²⁴ Um die institutionelle Unabhängigkeit zu unterstützen, sind Unionsagenturen dezentral angesiedelt, d.h. sie befinden sich nicht am Sitz von den EU-Organen. Im Fall von Frontex ist der ständige Sitz die Stadt Warschau.

Zudem darf im Sinne der persönlichen und sachlichen Unabhängigkeit kein äußerer Einfluss von Dritten auf die Entscheidungen der Unionsagentur ausgeübt werden. Diese Bedingung ist bei manchen Unionsagenturen in den Gründungsstatuten fest verankert.

Bei der Grenzschutzagentur Frontex darf gemäß VO (EG) 2007/2004 Art 25 Abs 1 „der Exekutivdirektor Weisungen von Regierungen oder einer sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen“. ¹²⁵

Die finanzielle Autonomie bildet einen weiteren Aspekt der Unabhängigkeit. Das Budget der Unionsagenturen setzt sich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und dem EU-Haushalt zusammen. Um ihre Selbständigkeit und Unabhängigkeit zu wahren,

¹²¹ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 39.

¹²² Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 39.

¹²³ ebd.

¹²⁴ Siehe hierzu Kapitel 5.3.

¹²⁵ VO (EG) 2007/2004 Art 25 Abs 1

genießen sie Autonomie über ihr Budget.¹²⁶ Das Budget von Frontex wurde seit der Gründung jährlich verdoppelt, sodass es im Jahr 2012 ca. 85 Mio. Euro beträgt.¹²⁷ Ein weiteres Kriterium für Unionsagenturen stellt die Spezialität dar. Unionsagenturen sind mit speziellen Aufgaben betraut und daher keine allgemeinen Verwaltungsbehörden. Die Grenze bei der Übertragung von Aufgaben werden jedenfalls die Kernaufgaben der Kommission sein.

4.3. Rechtsgrundlage der Unionsagenturen

Obwohl die Ermächtigung zur Schaffung von Agenturen in den Verträgen nicht explizit vorgesehen ist, werden diese seit 1975 errichtet. Als Rechtsgrundlage dafür dient zum einen die Auffangnorm des Art 352 AEUV (ex-Art 308 EG).¹²⁸

Demnach ist die Erlassung der Sekundärrechtsakte von Rat und Europäischem Parlament für alle Politikfelder (mit Ausnahme der GASP) möglich, obwohl die erforderlichen Befugnisse nicht vorliegen, wenn dies für die Erreichung der Vertragsziele notwendig ist.

Voraussetzungen, für die Errichtung von Agenturen sind, gemäß Art 352 AEUV: „Mit der Agenturgründung muss ein Ziel der Gemeinschaft verwirklicht werden, dass sich im Rahmen des gemeinsamen Marktes hält und die Gründung muss erforderlich erscheinen“.¹²⁹

Nach Mitteilung der Kommission sollen nunmehr Agenturgründungen auf die im Vertrag verankerte Rechtsgrundlage des Bereiches gestützt sein, in dem die Agentur eingesetzt werden soll.¹³⁰

So wird zum Beispiel die hier behandelte Grenzschutzagentur Frontex auf die Rechtsgrundlage des Einsatzbereiches ex-Art 62 Abs 2 lit a und ex- Art 66 EG gestützt. Der EuGH hat hier die Rechtmäßigkeit der Rechtsgrundlage bestätigt. Denn diese Rechtsgrundlage bezieht sich auf Verfahren der Mitgliedstaaten bei

¹²⁶ Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 48.

¹²⁷ Für die genaue Budgetauflistung siehe http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2012.pdf [Zugriff 15.05.2013]

¹²⁸ Vgl. Wittinger (2008): Europäische Satelliten, 612.

¹²⁹ Wittinger (2008): Europäische Satelliten, 612.

¹³⁰ Vgl. Mitteilung der Kommission (2002): Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsbehörden <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0718:FIN:DE:PDF> [Zugriff 30.04.2013] sowie Kommission (2005): Entwurf für eine interinstitutionelle Vereinbarung zur Festlegung der Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0059:FIN:DE:PDF> [Zugriff 30.04.2013]

Personenkontrollen an den Außengrenzen, hinsichtlich der integrierten Grenzschutzverwaltung. Frontex trägt somit zu Verbesserung des integrierten Außengrenzschutzes bei und hilft den Mitgliedstaaten bei der Koordinierung zur Erreichung dieses Zieles.¹³¹

Die Rechtsgrundlage der Auffangnorm des Art 352 AEUV wird jedoch weiterhin hinzugezogen, falls eine spezielle Kompetenzvorschrift im jeweiligen Bereich nicht existiert.¹³²

In der EuGH Rechtssprechung wurde zudem auch Art 114 AEUV (ex-Art 95 EG) als Rechtsgrundlage anerkannt. Dieser Artikel sieht für die Verwirklichung des Binnenmarktes die Erlassung von Maßnahmen zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vor. Der EuGH hat in dem Urteil von 2006 diese Norm als Rechtsgrundlage für die Gründung der Europäischen Agentur für Netz- und Informationssicherheit bestätigt.¹³³ Der Unionsgesetzgeber muss demnach, für die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes, die Errichtung der Agentur als „notwendig erachten“.¹³⁴ Die Rechtsnorm erlaubt dem Unionsgesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum für die Agenturgründung, hinsichtlich der Bereiche, „die durch komplexe technische Eigenheiten gekennzeichnet sind“.¹³⁵ Obwohl hier das Urteil nur die Errichtung der konkreten Agentur bestätigt, ist nicht auszuschließen, dass sich künftig weitere Agenturgründungen auf diese Rechtsnorm stützen werden.

Neben der richtigen Rechtsgrundlage ist für die Errichtung von Unionsagenturen auch das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Dieses stellt eine Kompetenzschranke dar, nach der die Union nur dann tätig werden soll, wenn sie die Aufgabe effizienter als die Mitgliedstaaten erfüllen kann.¹³⁶ Demnach dürften Unionsagenturen nur errichtet werden, wenn die Ziele erstens „von den Mitgliedstaaten selbst weder

¹³¹ Vgl. hierzu EuGH Rs C-77/05 (Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland gegen Rat der Europäischen Union) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0077:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]

¹³² ebd.

¹³³ Vgl. hierzu EuGH, Rs C-217/04 (Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0217:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]

¹³⁴ EuGH, Rs C-217/04 (Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0217:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]

¹³⁵ EuGH, Rs C-217/04 (Vereinigtes Königreich gegen Parlament und Rat) <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0217:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]

¹³⁶ Vgl. Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“, 617.

ausreichend verwirklicht werden können“ und zweitens „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind“.¹³⁷

Jedoch ist hier festzuhalten, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis keine wirkliche Kompetenzausübungsschranke darstellt. Es ist daher eine „eher stumpfe Waffe, um die Gründungen von Agenturen in der Praxis einzuschränken“.¹³⁸

Im Hinblick auf die derzeit 37 gegründeten Unionsagenturen und der Tatsache, dass keine explizite Ermächtigung dazu in den Verträgen aufzufinden ist, wäre es hilfreich, um eine klare Rechtslage zu schaffen, verbindliche Rahmenbedingungen für die Errichtung von Unionsagenturen zu erstellen.¹³⁹

4.4. Grenzen der Übertragung von Befugnissen auf Agenturen und Meroni-Doktrin

Aus dem Primärrecht bilden sich wesentliche Schranken bei der Errichtung von Unionsagenturen. So ergeben sich aus dem demokratischen Prinzip Voraussetzungen der Kontrolle und Transparenz bei Unionsagenturen. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt nach einem effektiven Rechtsschutz, welcher auch bei der Übertragung auf Agenturen gewährleistet sein muss. Seit dem Lisabonner Vertrag 2009 sind auch die Handlungen von Agenturen der allgemeinen Rechtmäßigkeitskontrolle des EuGH gemäß Art 263 Abs 1 S 2 AEUV unterworfen.¹⁴⁰

Was jedoch die Grenzen der Übertragung von Befugnissen auf Agenturen betrifft, spielt bezüglich des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts die Meroni-Doktrin von 1958 eine wichtige Rolle.

In dem sogenannten Meroni-Urteil von 1958 stellt der EuGH erstmals den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts fest sowie die Grenzen der Kompetenzübertragung auf vertragsfremde Einrichtungen. Demnach kann niemand

¹³⁷ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 177.

¹³⁸ Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“ 617.

¹³⁹ Der Vorschlag der Kommission zur Vereinbarung zur Festlegung von Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen (Unionsagenturen) wurde 2005, trotz der Zustimmung des europäischen Parlaments vom Rat nicht behandelt. 2008 hat die Kommission den Vorschlag zurückgezogen und dazu aufgerufen, ein gemeinsames Konzept herauszuarbeiten. Bis zum Abschluss der Evaluation von bestehenden Regulierungsagenturen, wird die Kommission keine neuen Regulierungsagenturen vorschlagen. Siehe hierzu <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]

¹⁴⁰ Siehe hierzu Kapitel 6.2.2.

mehr Rechte übertragen als er selbst besitzt (lat. *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*). Dies bedeutet, dass das übertragende Organ keine weitergehenden Befugnisse übertragen kann, als ihm nach dem Primärrecht eingeräumt sind. Es muss sich außerdem um eine explizite Übertragung von genau umgrenzten Ausführungsbefugnissen ohne Ermessensspielraum handeln und zudem „müsste die Beaufsichtigung der Befugnisse durch das übertragende Organ und die Kontrolle durch den Gerichtshof sichergestellt sein“.¹⁴¹ Im Meroni-Urteil von 1958 war als Konsequenz aus dem Urteil die Delegation auf die vertragsfremde Einrichtung rückgängig gemacht worden. Daraus folgend wurde die Meroni-Doktrin jahrelang als „Nichtübertragungsgrundsatz“ verstanden. Jedoch sind rechtliche Bedenken gegenüber der Übertragung von Befugnissen auf Unionsagenturen im Laufe der Zeit schwächer geworden.¹⁴²

Obwohl die Meroni-Doktrin eine sehr frühe Rechtssprechung ist, hat sie nach wie vor große Bedeutung. In der Literatur findet man heutzutage im Wesentlichen zwei Strömungen. Die erste - jedoch überholte - Strömung sieht die Meroni-Doktrin als Nichtdelegationsdoktrin. Demnach wäre eine Delegation von außenwirksamen Befugnissen an vertragsfremde Einrichtungen niemals möglich.

Eine andere Position wendet die Meroni-Doktrin nur im Kern an. Die Übertragung von Befugnissen ist grundsätzlich möglich, jedoch ausgeschlossen, wenn die Befugnisse einen weiten Ermessensspielraum beinhalten sowie bei gesetzgeberischen Befugnissen. Es muss für Dritte erkennbar sein, welche Zuständigkeiten übertragen wurden. Zudem muss eine ausreichende Rechtskontrolle vorhanden sein. Dabei ist ein bewegliches System nach Einzelfallprüfung anzuwenden, je weiter die Befugnisse der Agentur gehen, desto wichtiger wird die Steuerung und Kontrolle.¹⁴³

Diese zweite Strömung vereinbart die Verwaltungsebene der Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht. Zudem geht diese Strömung darauf ein, dass die Agenturgründungen eine institutionelle Reaktion der Union auf die wachsenden Herausforderungen und „wohl Teil der Entwicklung neuer Formen europäischem governance“¹⁴⁴ sind.

¹⁴¹ Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“, 618.

¹⁴² Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 210.

¹⁴³ Vgl. Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 220.

¹⁴⁴ Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“, 620.

Jedoch ist abschließend festzustellen, dass um Rechtsklarheit zu schaffen, nicht nur hinsichtlich der Errichtung von Agenturen, sondern auch bezüglich der Grenzen der Übertragung von Befugnissen die primärrechtliche Verankerung anhand eines klaren Rechtsrahmens für Unionsagenturen notwendig wäre.

5. Die Grenzschutzagentur Frontex

5.1. Einführung

Im folgenden Abschnitt wird die Grenzschutzagentur Frontex analysiert. Dafür ist es erforderlich ihre Entstehungsgeschichte darzustellen. Daran anschließend wird auf die Arbeit der Agentur eingegangen, dies auch im Hinblick auf die Veränderungen ihrer Arbeitsweise. Aufbauend auf die vorherigen Kapitel dieses Abschnitts wird in Kapitel 6. die demokratische und rechtliche Verantwortlichkeit der Agentur untersucht.

5.2. Entstehung der Europäischen Grenzschutzagentur Frontex

Die Errichtung der Agentur erfolgt im Kontext des europäischen Migrationsmanagements (siehe Kapitel 3.6.). Mit der Gründung der Agentur wird die europäische Grenzsicherungspolitik schließlich institutionalisiert.

Die Idee von Frontex ist erst mit der Zeit gewachsen und geht daher mit einem gewissen „Austesten“ einher.

Die ersten informellen Absprachen, welche den Weg zur Gründung von Frontex bereiteten, wurden schon 2001/2002 durchgeführt. 2002 wurde auf Vorschlag des italienischen und deutschen Innenministers eine Machbarkeitsstudie zur Einrichtung einer EU-Grenzpolizei durchgeführt. Die Studie zeigte, dass in 16 Bereichen die Zusammenarbeit der Grenzbehörden der Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung des Außengrenzschutzes führen würde.¹⁴⁵ Die Studie empfahl, die Verantwortung beim Grenzschutz des jeweiligen Mitgliedstaates zu überlassen und die Zusammenarbeit dezentral zu organisieren.

¹⁴⁵ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 36.

Hierfür war vom Ausschuss der ständigen Vertreter - welcher die meisten Beschlüsse für den Rat vorbereitet - das Strategische Komitee für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen SCIFA gegründet worden. Das Komitee wurde 2002 vom Rat der Innen- und Justizminister durch hohe nationale Grenzschutzbeamte ergänzt und zu SCIFA+ umbenannt.¹⁴⁶ Ziel von SCIFA+ war es, ein Instrument zur Lenkung und Koordinierung des gemeinsamen Außengrenzschutzes zu schaffen.¹⁴⁷ Hierfür sollte die grenzpolizeiliche Zusammenarbeit erörtert und gestaltet werden.

Die Arbeit von SCIFA+ führte zur Gründung von diversen operativen Fachzentren in den Mitgliedstaaten unter der Leitung und Koordination des Expertengremiums.¹⁴⁸ Unter diesen Fachzentren befanden sich unter anderem Trainingszentren, Technologiezentren sowie Risikoanalysezentren.

Neben diesen eingerichteten Fachzentren wurden auch gemeinsame Operationen an den gemeinsamen Außengrenzen durchgeführt, mit dem Ziel Know-how und die „best-practice-Methode“ zu erarbeiten und anzuwenden. Gleichzeitig dienten diese Einsätze auch dafür, die Methoden und Standards der anderen Mitgliedstaaten kennenzulernen und schrittweise zu harmonisieren, um so langsam den „Geist einer europäischen Grenzpolizei aufzubauen“.¹⁴⁹

Es zeigte sich im Laufe der Zeit, dass die Aktivitäten und Maßnahmen die Kapazität des Expertengremiums überstiegen und die zumeist monatlichen Treffen in Brüssel für die Koordinierung nicht mehr ausreichten. Zudem war man mit Problemen durch den Ad-hoc-Charakter der Maßnahmen konfrontiert. Zum einen durch die ungeklärte Finanzierungssituation, zum anderen durch einen fehlenden festen Rechtsrahmen bezüglich der Einsätze von Grenzschutzpersonal in anderen Mitgliedstaaten.¹⁵⁰

Folglich, um die Zusammenarbeit im Grenzbereich weiter auszubauen und zu stärken, erkannte man die Notwendigkeit hierfür, eine institutionelle zentrale Struktur zu schaffen.¹⁵¹ Zu diesem Zweck legte die Kommission 2003 dem Rat den Vorschlag vor, eine „europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den

¹⁴⁶ Vgl. Marischka, Christoph (2008): Frontex: Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten, Informationsstelle Militarisierung 4, 17.

¹⁴⁷ ebd.

¹⁴⁸ Herko, Thomas/ Strondl, Robert (2006): Europäische Grenzschutzagentur. In: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9-10, 83.

¹⁴⁹ ebd.

¹⁵⁰ Vgl. Monar, Jörg (2005): The European Union's 'Integrated Management' of External Borders. In: De Bardeleben, Joan (Hg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 160.

¹⁵¹ Vgl. Herko/ Strondl (2006): Europäische Grenzschutzagentur, 83.

Außengrenzen“¹⁵² zu errichten. Die Wahl einer koordinierenden Agentur zur Bewerkstellung dieser Aufgaben ist auf einen Kompromiss zwischen Kommission und Rat zurückzuführen. Vorschläge von Institutionen wie „european border police“ oder „european border guards“ stießen immer wieder auf Ablehnung bei den Mitgliedstaaten, denen dies zu weit gegangen wäre - da es sich beim Grenzschutz um den Souveränitätskern der Nationalstaaten handelt. Eine Agentur war somit ein Mittelweg zwischen dem Gemeinschaftsstreben der Kommission und den Souveränitätsvorbehalten der Nationalstaaten.¹⁵³ Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesem sensiblen Gebiet kann dennoch als bedeutsame und wichtige Entwicklung gewertet werden, dies vor allem im Hinblick auf den gesamten Prozess der Europäischen Integration.¹⁵⁴

Im Oktober 2004 wird die „europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“¹⁵⁵ Frontex schließlich vom Rat mit Verordnung (EG) 2007/2004 errichtet.

5.3. Mandat von Frontex

Die Grenzschutzagentur Frontex ist eine unabhängige Unionsagentur mit eigener Rechtspersönlichkeit.

Frontex ist als eine zusammenarbeits- und koordinationsfördernde Agentur auf ex-Art 62 Abs 2 lit a EG (Art 77 Abs 2 lit b AEUV) und ex-Art 66 EG (Art 74 AEUV) gestützt.

Die Aufgaben von Frontex sind in der VO (EG) 2007/2004 unter Art 2 festgehalten. Frontex Hauptziel ist demnach die Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten an den europäischen Außengrenzen. Im Hinblick auf die detaillierten Aufgaben der Agentur zeigt sich jedoch, dass der Tätigkeitsbereich von Frontex mehr umfasst, als die reine Koordinierung des Grenzschutzes.

¹⁵² KOM C 102/E/35 Vorschlag der Kommission für die Verordnung zur Errichtung von Frontex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:102E:0035:0035:DE:PDF> [Zugriff 23.04.2013]

¹⁵³ Vgl. Perkowski, Nina (2012): A normative assessment of the aims practices of the European border agency frontex. Working Paper. Oxford: Refugee Studies Centre.

¹⁵⁴ Vgl. Monar (2005): The European Union's 'Integrated Management' of External Borders, 160.

¹⁵⁵ VO (EG) 2007/2004 des Rates

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20070820:de:PDF> [Zugriff 23.04.2013]

Eine zentrale Aufgabe von Frontex ist die Erstellung von Risikoanalysen. Frontex schreibt auf der Agenturseite dazu selber, diese Analysen seien „the starting point for all Frontex activities“.¹⁵⁶ Dafür analysiert Frontex “the global security environment, especially those political, economic, social, technological, legal and environmental factors”¹⁵⁷, welche die Grenzsicherheit beeinflussen könnten. Die Risikoanalysen sind daher die Grundlage für die gemeinsamen Operationen (Joint Operations) und unterstehen zumeist der Geheimhaltung.

Die Joint Operations, welche Frontex koordiniert und leitet, müssen von den Mitgliedstaaten angefordert werden. Die den Mitgliedstaaten vorgelegten Risikoanalysen von Frontex bewegen die Mitgliedstaaten jedoch regelmäßig zu dieser Entscheidung.

Frontex hat selbst keine eigenen Grenzschutzbeamten, sondern bezieht die Streitkräfte aus den an den Operationen teilnehmenden Mitgliedstaaten.

Nach VO 2007/2004 stammten die Ausrüstung und Materialien für die Einsätze aus der sogenannten „toolbox“, in welcher die Mitgliedstaaten Gerätschaften bereitstellten.¹⁵⁸ Dies wurde durch die VO (EU) 1168/2011, wie noch ausgeführt wird, geändert.

Eine weitere Aufgabe ist die Forschungsarbeit von Frontex. Die Agentur sieht sich selbst als Plattform, um Grenzschutz und Forschung zusammenzubringen: „to bridge the gap between technological advancement and the needs of border control authorities“.¹⁵⁹

Ein weiteres Aufgabenfeld ist die Ausbildung von Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten. Ziel ist die Festlegung von gemeinsamen Ausbildungsnormen, um einheitliche Standards im Grenzschutz der Mitgliedstaaten zu schaffen.

Frontex führt außerdem zusammen mit den Mitgliedstaaten gemeinsame Rückführungsaktionen aus. Bei diesen werden sich im EU-Gebiet irregulär aufhaltende Personen in ihr Heimatland zurückgeführt. Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Koordination, um somit Kosten zu reduzieren und die Effizienz zu steigern und gleichzeitig wie Frontex sagt „ensuring that respect for

¹⁵⁶ Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis> [Zugriff 15.05.2013]

¹⁵⁷ ebd.

¹⁵⁸ Vgl. Marischka (2008): Frontex: Die Vernetzungsmaschine, 19.

¹⁵⁹ Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> [Zugriff 15.05.2013]

fundamental rights and the human dignity of returnees is maintained at every stage“.¹⁶⁰

Um ihren Aufgaben nachzukommen, arbeitet die Agentur eng im Rahmen von Netzwerken mit Europol (Europäische Polizeiamt), EASO (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen), Eurojust (Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit), FRA, und CEPOL (Europäische Polizeiakademie) zusammen.

5.3.1. Änderungen durch VO (EU) 1168/2011

Mit Verordnung (EU) 1168/2011 zur Änderung der Verordnung (EG) 2007/2004, welche am 25.10.2011 verabschiedet worden ist, sind die Befugnisse von Frontex ausgeweitet und strukturelle Veränderungen durchgeführt worden.

Statt der „toolbox“, in welcher die Mitgliedstaaten die Gerätschaften für Frontex bereitstellten, wird mit Art 6 der neuen Verordnung Frontex ermöglicht, nunmehr „technische Ausrüstung für gemeinsame Aktionen, Pilotprojekte, Soforteinsätze, gemeinsame Rückführungsaktionen oder Projekte zur fachlichen Unterstützung für sich selbst oder als Miteigentümer mit einem Mitgliedstaat zu erwerben oder zu leasen“.¹⁶¹ Dies bedeutet für die Agentur gleichzeitig einen Gewinn an Unabhängigkeit, da sie somit hinsichtlich der Ausrüstung nicht mehr auf den „goodwill of the member states“¹⁶² angewiesen ist.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich außerdem, anhand von Jahresplänen, die sie bilateral mit der Agentur abschließen, nationale Grenzschutzbeamte im Einsatzfall an Frontex zu entsenden sowie Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Dies sind verbindliche Vereinbarungen, von welchen nur abgesehen werden kann, wenn sich der Staat in einer „Ausnahmesituation, die die Erledigung nationaler Aufgaben erheblich beeinträchtigt“¹⁶³ befindet.

Gemäß der neuen Verordnung richtet Frontex nunmehr einen Pool von Grenzschutzbeamten aus den Mitgliedstaaten ein, sogenannte europäische

¹⁶⁰ Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> [Zugriff 15.05.2013]

¹⁶¹ VO (EU) 1168/2011

¹⁶² Pollak /Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 920. Pollak und Slominski kritisieren die paradoxe Situation, in der die Agentur zwar über Budget verfügt aber bezüglich Ausrüstung vollkommen abhängig vom guten Willen der Mitgliedstaaten ist.

¹⁶³ VO (EU) 1168/2011

Grenzschutzteams (European Border Guard Teams). Diese stehen jederzeit in Bereitschaft für einen möglichen Einsatz.¹⁶⁴

Mit der Verordnungsänderung kann Frontex zudem mit Behörden von Drittstaaten bilaterale „Arbeitsvereinbarungen“ abschließen. Dies macht die hier schon oben erläuterte Externalisierung des Grenzschutzes besonders sichtbar.¹⁶⁵ Gleichzeitig sind diese Abkommen mit Drittstaaten nicht ganz unproblematisch hinsichtlich des institutionellen Gleichgewichts. Schließlich ist dies praktisch ein auswärtiges Handeln mit Drittstaaten, welches den Organen der EU selbst und nicht deren Agenturen zusteht.¹⁶⁶

Zudem kann Frontex gemäß der VO 1168/2011 mit Genehmigung des Verwaltungsrates Verbindungsbeamte in Drittstaaten versenden, welche ein Ursprungs- oder Durchgangsland für irreguläre Einwanderung sind. Die Aufgaben dieser Verbindungsbeamten sind die Herstellung von Kontakten mit den Behörden der Drittstaaten „um in Übereinstimmung mit dem Recht der Union und den Grundrechten einen Beitrag zur Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und zur Rückführung illegaler Einwanderer zu leisten“.¹⁶⁷

Die Maßnahmen bedürfen jedoch der vorherigen Stellungnahme der Kommission und es muss das Europäische Parlament schnellstmöglich über das Vorhaben informiert werden.

Mit der VO (EU) 1168/2011 soll Frontex außerdem ein Informationssystem entwickeln und betreiben, welches über entstehende Risiken an den Außengrenzen rechtzeitig warnt. Zudem soll Frontex bei der Entwicklung des europäischen Grenzkontrollsystems EUROSUR unterstützend beitragen.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Vgl. VO (EU) 1168/2011, Art 3

¹⁶⁵ Siehe Kapitel 3.6.1.

¹⁶⁶ Siehe Kapitel 4.2.2.

¹⁶⁷ VO (EU) 1168/2011, Art 14

¹⁶⁸ EUROSUR soll als Überwachungsnetzwerk der Mitgliedstaaten gegen die illegale Migration sowie Menschenhandel und Schlepperunwesen eingesetzt werden. Derzeit laufen noch die Verhandlungen. Jedoch wäre geplant Ende 2013 EUROSUR einsatzbereit zu machen
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1528_de.htm [Zugriff 15.05.2013]

5.4. Organisation und Aufbau von Frontex

Der Verwaltungsrat (Management Board), der sich aus jeweils einem Vertreter der Mitgliedstaaten und Schengen-Abkommen assoziierten Staaten sowie zwei Personen der Kommission zusammensetzt, ist das Steuerungs- und Kontrollgremium der Agentur. Die Vertreter sind zumeist hohe Beamte der nationalen Grenzschutzbehörden. An dieser Stelle soll erwähnt werden, dass wie bei Unionsagenturen üblicherweise auch nicht vorgesehen, kein Vertreter des Europäischen Parlaments im Verwaltungsrat sitzt. Für die Kommission ist dies wichtig, da dadurch die „objektive Fähigkeit zur externen Kontrolle“¹⁶⁹ des Parlaments bewahrt wird. Man könnte jedoch auch dagegen argumentieren, dass durch Vertreter des Europäischen Parlaments im Verwaltungsrat die personelle demokratische Legitimation von Unionsagenturen gestärkt werden würde.

Dem Verwaltungsrat obliegt gemäß Punkt 15. der Frontex-VO (EG) 2007/2004 „die Aufstellung des Haushaltsplans, die Prüfung seiner Durchführung, die Festlegung transparenter Arbeitsverfahren für Entscheidungsprozesse der Agentur „[...] sowie die Ernennung des Exekutivdirektors und seines Stellvertreters“.¹⁷⁰ Neben den Entscheidungen über Personal und Budget, nimmt der Verwaltungsrat die Tätigkeitsberichte an und stellt, nach Stellungnahme der Kommission, die Arbeitsprogramme der Agentur für das nächste Jahr fest.

Am 25. Mai 2005 fand die konstituierende Sitzung des Verwaltungsrats statt, bei welcher der Exekutivdirektor auf Vorschlag der Kommission gewählt und die Geschäftsordnung verabschiedet wurde.¹⁷¹

Derzeit führt den Vorsitz des Verwaltungsrates der Österreicher Generalmajor Robert Strondl. Er leitet die Abteilung für Einsatzangelegenheiten im österreichischen Bundesministerium für Inneres.¹⁷² Die Aufgaben des Vorsitzenden, der gemäß Art 22 VO (EG) 2007/2004 aus dem Kreis des Verwaltungsrates gewählt wurde, sind die Sitzungen des Verwaltungsrats einzuberufen, die Tagesordnung zu erstellen und die Sitzungen zu leiten.

¹⁶⁹ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 340.

¹⁷⁰ Frontex-VO (EG) 2007/2004

¹⁷¹ Vgl. Möllers (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 41.

¹⁷² Bundesministerium für Inneres

http://www.bmi.gv.at/cms/EU__Engagement/agenturen/Frontex.aspx [Zugriff 1.05.2013]

Gemäß Art 24 VO 2007/2004 beschließt der Verwaltungsrat in der Regel mit absoluter Mehrheit, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat.

Der Exekutivdirektor, der vom Verwaltungsrat auf Vorschlag der Kommission gewählt wird, leitet die Grenzschutzagentur. Der finnische Brigadegeneral Ilkka Laitinen führt seit 2005 dieses Amt aus. Er wird von einem stellvertretenden Exekutivdirektor unterstützt, welcher auf Vorschlag des Exekutivdirektors vom Verwaltungsrat ernannt wird. Die Amtszeit des Exekutivdirektors und seinem Stellvertreter beträgt fünf Jahre, wobei sie einmalig um weitere fünf Jahre verlängert werden kann.

Seine Aufgaben sind gemäß Art 25 Frontex-VO die vom Verwaltungsrat angenommenen Beschlüsse, Programme und Tätigkeiten durchzuführen. Der sogenannte Exekutive Support unterstützt den Exekutivdirektor in seiner Arbeit.

Der Exekutivdirektor führt gemäß der Frontex-VO Art 25 seine Aufgaben unabhängig aus. Dies bedeutet „unbeschadet der jeweiligen Zuständigkeiten der Kommission, des Verwaltungsrates und des Exekutivausschusses darf der Exekutivdirektor Weisungen von Regierungen oder einer sonstigen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen“.¹⁷³

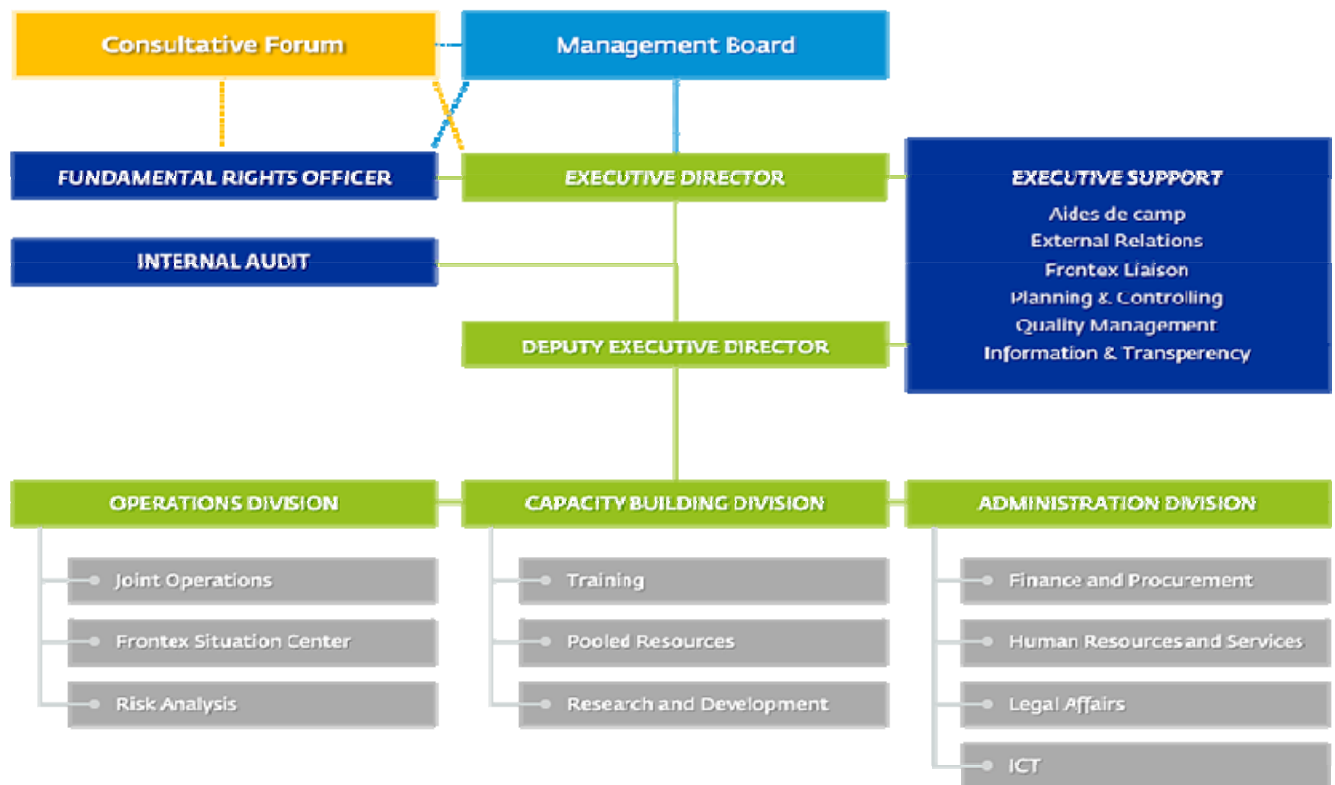
Die Organisationsstruktur von Frontex untergliedert sich in drei Abteilungen. Der Operations Division obliegt die Koordinierung der Zusammenarbeit in den gemeinsamen Aktionen (Joint Operations). Auch die, für die Arbeit von Frontex wichtigen Risikoanalysen, werden in dieser Abteilung erstellt.

Die Capacity Building Division ist zuständig für Forschung und Entwicklung, Verwaltung der Ressourcen und die gemeinsamen Trainings. Die Administration Division beschäftigt sich mit der Administration, Finanzierung und rechtlichen Angelegenheiten.¹⁷⁴

¹⁷³ Art 25 VO (EG) 2007/2004

¹⁷⁴ Vgl. Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> [Zugriff 03.05.2013]



Quelle: <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure>

Das Budget der Agentur setzt sich hauptsächlich aus Gemeinschaftsmitteln zusammen und betrug im Jahr der Errichtung (2005) 6,3 Mio. Euro. Seit 2006 ist die Agentur von der Kommission finanziell unabhängig und es bedarf nicht mehr ihrer Zustimmung; zudem wuchs das Budget auf 19,2 Mio. Euro an. In den darauffolgenden Jahren wurde das Budget jedes Jahr verdoppelt. Im Jahr 2012 betrug das Budget schließlich 85 Mio. Euro.¹⁷⁵

Gleichsam mit der jährlichen Erhöhung des Budgets ist auch die Personalanzahl von Frontex gestiegen. Von knapp 50 Personen bei der Gründung 2005 ist die Zahl auf 313 Bedienstete im Jahr 2012 angewachsen.

¹⁷⁵ Für die genaue Budgetauflistung siehe http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2012.pdf [Zugriff 15.05.2013]

5.4.1. Erneuerungen der Organisationsstruktur mit VO (EU) 1168/2011

Mit Verordnung (EU) 1168/2011 weitet der europäische Gesetzgeber die Befugnisse von Frontex stark aus. Gleichzeitig reagiert er auch auf die vielfache Kritik bezüglich von Menschenrechtsverletzungen unter der Frontex steht. Dies führte zu wesentlichen Erneuerungen in der Organisationsstruktur.

Mit VO (EU) 1168/2011 soll Frontex gemäß Art 26a eine Grundrechtsstrategie entwickeln und durchführen. Das Ziel dahinter ist, einen Mechanismus zu entwickeln, „mit dem die Einhaltung der Grundrechte bei allen Tätigkeiten der Agentur überwacht wird“.¹⁷⁶ Um dem Exekutivdirektor und Verwaltungsrat in diesen Grundrechtsfragen beratend zur Seite zu stehen, soll ein Konsultationsforum errichtet werden. In diesem sollen die Europäische Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, die Grundrechte-Agentur (FRA), der Hohe Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und andere einschlägige Organisationen partizipieren.

Wie dieses genau sich zusammensetzen soll sowie die Arbeitsmethoden und die Modalitäten der Übermittlung der Informationen an das Konsultationsforum, sollte - gemäß der Verordnung - der Verwaltungsrat auf Vorschlag des Exekutivdirektors beschließen.

Am 16.10.2012 hat die Gründungsversammlung des Konsultationsforums stattgefunden. Als Co-Vorsitzende wurden Frau Aydan Iyigüngör der FRA sowie Stefan Kessler des Jesuitenflüchtlingsdienst gewählt.

Außer den schon oben erwähnten Organisationen sind noch im Konsultationsforum vertreten: Amnesty International, Caritas Europa, Kommission der Kirchen für Migranten, Rotes Kreuz, Internationale katholische Kommission für Migranten, Internationale Juristenkommission, Internationale Organisation für Migration, Jesuitenflüchtlingsdienst, Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, Plattform für Internationale Zusammenarbeit zu undokumentierten Migranten sowie der Europarat.¹⁷⁷

¹⁷⁶ VO (EU) 1168/2011

¹⁷⁷ Vgl. Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/news/consultative-forum-on-fundamental-rights-elects-chairpersons-at-inaugural-meeting-LEmmP6> [Zugriff 03.05.2013]

Mit VO (EU) 1168/2011 wurde zudem die Ernennung eines unabhängigen Grundrechtsbeauftragten (Fundamental Rights Officer) beschlossen. Dessen Aufgabe ist es, dem Verwaltungsrat und dem Konsultationsforum Bericht zu erstatten und „damit zum Mechanismus für die Überwachung der Einhaltung der Grundrechte“¹⁷⁸ beizutragen.

Dem Konsultationsforum sowie dem Grundrechtsbeauftragten stehen daher alle Informationen im Bezug auf die Achtung der Grundrechte bei Frontex offen.

Der Verwaltungsrat hat am 27.09.2012 Frau Inmaculada Arnaez Fernandez zur Grundrechtsbeauftragten ernannt. Frau Fernandez ist eine spanische Anwältin, die seit 15 Jahren auf dem Gebiet der Menschen- und Grundrechte arbeitet und publiziert.¹⁷⁹

Die Einrichtung eines Grundrechtsbeauftragten wurde von verschiedenen Frontex—Kritikern zwar begrüßt, andererseits ist die genaue Arbeit und deren Auswirkungen unklar geblieben. Offen ist zum Beispiel, ob seine Befugnisse über die Berichterstattung hinausgehend auch juristische Konsequenzen zur Folge hat.

Zudem wird grundsätzlich kritisiert, dass der Grundrechtsbeauftragte keine unabhängige Einrichtung ist, da die Stelle bei Frontex selbst angesiedelt ist. Fraglich ist somit, ob eine neutrale und unabhängige Überwachung und Berichterstattung überhaupt möglich sein kann.¹⁸⁰

Da die Grundrechtsbeauftragte erst kürzlich (am 27.09.2012) ernannt wurde, gibt es derzeit noch keine genauen Informationen über die Auswirkungen ihrer Arbeit.

5.5. Beurteilung der Entwicklung von Frontex

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den wenigen Jahren seit ihrer Gründung die Agentur stark ausgebaut worden ist. In dieser kurzen Zeit stieg die Zahl des Personals bei Frontex bedeutend an und das Budget wurde jährlich kontinuierlich verdoppelt.

¹⁷⁸ VO 1168/2011 Art 26a

¹⁷⁹ Vgl. Frontex

<http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8IK8lm> [Zugriff 5.05.2013]

¹⁸⁰ Bundeszentrale für politische Bildung (2011) <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56873/frontex-erhaelt-mehr-kompetenzen> [Zugriff 15.05.2013]

Der Tätigkeitsbereich von Frontex wurde einmal 2007 mit VO (EG) Nr. 863/2007 mit der Bildung zu Soforteinsatzteams (RABIT) erweitert, auf welche in den folgenden Kapiteln näher eingegangen wird.

Mit der neuesten Verordnungsänderung von 2011 VO (EU) 1168/2011 werden die Aufgaben und die Struktur von Frontex nochmals stark ausgeweitet. Nunmehr ist die Agentur nicht mehr abhängig vom guten Willen der Mitgliedstaaten, sondern besitzt eine eigene Ausrüstung und einen Pool von Grenzschutzbeamten, welche in ständiger Bereitschaft stehen. Zudem kann die Agentur Arbeitsvereinbarungen mit Behörden von Drittstaaten abschließen und Verbindungsbeamte in jene versenden.

In der neuen VO wird aber auch auf die vielfache Kritik bezüglich von Menschenrechtsverletzungen eingegangen, unter welcher die Agentur stand.¹⁸¹ Mit der Entwicklung einer Grundrechtstrategie, der Errichtung des Konsultationsforums sowie des unabhängigen Grundrechtsbeauftragten wird versucht, sich dieser Kritik zu stellen und die Wahrung der Grund- und Menschenrechte bei Frontex Einsätzen zu gewährleisten.

Jedoch ist mehr als fraglich, was für Auswirkungen die Arbeit des Konsultationsforums und des Grundrechtsbeauftragten haben werden. Diesbezüglich ist besonders zweifelhaft wie eine unabhängige Überwachung und Berichterstattung funktionieren soll.

Es wird sich im Laufe der Zeit zeigen, ob der Gedanke, dass der Gesetzgeber hier mit der Verordnungsänderung nur die Kritiker besänftigen will, im Hinblick auf die voraussichtlich wohl eher schwachen Auswirkungen der Änderungen, ein gerechtfertigter sein könnte.

5.6. Operative Einsatzbereiche von Frontex

Im Folgenden werden die Einsätze von Frontex vorgestellt. Zuerst werden die sogenannten Joint Operations behandelt und im Anschluss die mit der VO (EG) Nr. 863/2007 eingeführten RABIT-Einsätze.

Im Weiteren sollen mögliche Menschenrechtsverletzungen bei Frontex-Einsätzen aufgezeigt werden. Dies ist deswegen von Bedeutung, da Frontex auf einem hochsensiblen Gebiet arbeitet und daher umso mehr bedenklich ist, dass durch die

¹⁸¹ Dazu ausführlich in Kapitel 5.6.

Agenturfunktion von Frontex eine Zurechenbarkeitsproblematik entsteht, die insbesondere in der Rechtsschutzmöglichkeit eine nicht zufriedenstellende Situation bewirkt.

Für die weiteren Ausführungen werde ich mich auf die Frontex-Einsätze an den Seegrenzen konzentrieren, weil hier mögliche Menschenrechtsverletzungen am markantesten erkennbar sind.

5.6.1. Joint Operations

Die gemeinsamen Operationen werden in der Regel von den Mitgliedstaaten bei Frontex angefordert und aufgrund von Risikoanalysen durchgeführt. Die sogenannten Frontex Joint Support Teams (FJST), die sich aus Personal der Mitgliedstaaten zusammensetzen, welche die Operation unterstützen, sind Frontex unterstellt, jedoch stehen sie bei den Joint Operations unter dem Befehl des jeweiligen „Host-Mitgliedstaates“- dem Mitgliedstaat, welcher die Operation angefordert hat.¹⁸²

Seit dem Jahr 2005 haben schon zahlreiche Joint Operations an den Land-, Luft-, und Seegrenzen stattgefunden.

Die erste von Frontex geleitete Joint Operation an den Seegrenzen wurde 2006 von Spanien angefordert. Grund für die Operation mit dem Namen HERA war die irreguläre Migration zu den Kanarischen Inseln, mit welcher sich Spanien überfordert sah.

Der Frontex Einsatz HERA I bestand darin, die spanischen Behörden bei der Identifizierung der schon sich auf spanischem Boden befindlichen MigrantInnen zu unterstützen, um diese dann in ihre Heimatländer rückzuführen. Mit der Unterstützung von Frontex wurden 100 % der MigrantInnen identifiziert und insgesamt 6076 MigrantInnen in deren Heimatländer rückgeführt. Aufgrund von den geführten Interviews war es zudem möglich, zahlreiche Schlepper festzunehmen.¹⁸³

¹⁸² Vgl. Möller (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex, 44.

¹⁸³ Vgl. Frontex annual report 2006

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf>
[Zugriff 15.05.2013]

HERA II, welche im August 2006 durchgeführt wurde, beinhaltete Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zwischen der Westafrikanischen Küste und den Kanarischen Inseln. Zum ersten Mal wurde eine Joint Operation im Hoheitsgewässer von Drittstaaten ausgeführt. Die rechtliche Grundlage dazu bildeten die bilateralen Abkommen über die Zusammenarbeit auf See, als auch über die Rückübernahme der MigrantInnen, welche Spanien mit Senegal und Mauretanien abgeschlossen hatte.¹⁸⁴ Frontex schreibt dazu 2006 im Agenturjahresbericht: 3887 irreguläre MigrantInnen auf Fischerbooten wurden „intercepted and diverted“.¹⁸⁵ Unter welchen Bedingungen dieses „abfangen“ und „umleiten“ stattgefunden hat ist jedoch fraglich. Frontex selbst spricht davon, die Fischerboote zur Umkehr überredet oder zu ihrem Ursprungshafen zurückeskortiert zu haben.¹⁸⁶

Frontex selbst wertete die HERA Operationen als sehr erfolgreich und hob hervor, dass durch die Einsätze MigrantInnen vor gefährlichen Reisen geschützt worden seien- „that might have cost their lives“.¹⁸⁷ Frontex verwendet hier menschenrechtliche Argumente, um die eigenen Aktionen zu rechtfertigen. Man kann hier von einer Instrumentalisierung des Menschenrechtsdiskurses sprechen, welche häufig in den Erklärungen von Frontex vorkommt.

Die Joint Operations Nautilus I und II fanden vor den Küsten Italiens und Maltas 2006/2007 statt. Ziel der Operationen war die Eindämmung der irregulären Migrationsströme von Tunesien und Libyen nach Sizilien, Lampedusa und Malta. Auch diese Operationen beinhalteten eine Einheit, welche die Identifizierung von MigrantInnen vornahm und eine andere, welche die operativen Maßnahmen auf See durchführte.

Die Nautilus Operationen waren jedoch von Seiten von Frontex lange nicht so erfolgreich wie die HERA Operationen. Grund dafür ist, dass Libyen zwar ein bilaterales Abkommen mit Italien bezüglich Rückübernahme der MigrantInnen und Patrouillen im libyschen Hoheitsgewässer abgeschlossen hatte, Libyen dieses

¹⁸⁴ Kasperek, Bernd (2010): Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A, 117.

¹⁸⁵ Frontex annual report 2006

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf> [Zugriff 15.05.2013]

¹⁸⁶ Zur Völkerrechtlichen Prüfung siehe Kapitel 5.6.

¹⁸⁷ ebd.

jedoch erst einhielt, als Italien Zahlungen wegen kolonialem Unrecht an Libyen geleistet hatte.¹⁸⁸

Aus den Operationen Hera und Nautilus wird vor allem ersichtlich, inwiefern der Erfolg der Eindämmung der irregulären Migration von der Zusammenarbeit mit Drittstaaten abhängt. Einerseits durch die bilateralen Abkommen über das Patrouillieren im Hoheitsgewässer der Drittstaaten, bei denen die Boote der MigrantInnen sozusagen bei der Hafenausfahrt abgefangen und umgeleitet werden;¹⁸⁹ andererseits durch Abkommen über die Rückübernahme von schon im EU-Land befindlichen irregulären MigrantInnen.

Frontex besitzt schon aufgrund VO 2007/2004 die Möglichkeit, selbst Arbeitsvereinbarungen mit den jeweiligen Behörden der Drittstaaten abzuschließen. Dies wurde durch die Verordnungsänderung 1168/2011 nochmals explizit festgehalten. Dadurch, dass Frontex Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaatsbehörden abschließen kann ist die Agentur nicht abhängig von bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten.

Weitere erwähnenswerte Joint Operations sind die Operationen Minerva und Indalo im westlichen Mittelmeer 2007. Die Operation Hermes im Jahr 2007, welche sich auf die irregulären Migrationsströme nach Sardinien und die Balearen konzentrierte und die Operationen Poseidon 2006 und 2007 bezüglich der irregulären Migration von Ägypten und Türkei nach Italien und Griechenland.

Was bei der Betrachtung der bisherigen Joint Operations auffällt ist, dass sie in der Regel kurze Einsätze von wenigen Wochen oder Monaten mit ad hoc Charakter sind.¹⁹⁰ Obwohl sie zum Teil sehr erfolgreich in der Eindämmung der irregulären Migration waren, sind sie immer zeitlich begrenzt gewesen. Pollak und Slominski sehen eine Erklärung dafür im experimentellen Charakter von Frontex. Es soll mit den kurzen Einsätzen primär die Kooperation der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet ausgetestet werden. Ziel dabei ist "identifying strengths and weaknesses of

¹⁸⁸ Vgl. Klepp, Silja (2010): On the high seas things are a little bit delicate. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A, 207.

¹⁸⁹ Zur rechtlichen Prüfung siehe Kapitel 5.6.

¹⁹⁰ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance, 914.

transnational cooperation which may again serve as the basis for further improvement measures”.¹⁹¹

Die einzige wirklich permanente Joint Operation ist das European Patrol Network (EPN), in welche die Joint Operations Hera, Poseidon, Minerva, Indalo und Nautilus unter der Koordinierung von Frontex 2009 integriert wurden.

Das European Patrol Network (EPN), 2006 implementiert, ist ein dauerhaft eingerichtetes Grenzsicherheitsnetzwerk, welches zur Verbesserung der Grenzkontrollen der Mitgliedstaaten beitragen soll. Es dient vor allem dazu, statt der kurzen ad hoc Joint Operations eine permanente Koordinationsstruktur unter der Mitarbeit von Frontex aufzubauen. Durch die Einrichtung nationaler Koordinierungszentren, Informationsaustausch sowie der Durchführung von gemeinsamen Operationen, koordiniert durch Frontex, soll der europäische Grenzschutz synchronisiert werden.¹⁹²

Anstatt also aus den kurzen Joint Operations permanente Operationen zu machen, wurden diese in das EPN 2009 integriert.

5.6.2. RABIT Verordnung 863/2007 und rechtliche Erweiterung der VO 2007/2004

Mit Verordnung (EG) 863/2007 (RABIT-VO) wurde Frontex 2007 durch Soforteinsatztrupps – sogenannte Rapid Border Intervention Teams (RABIT)-erweitert. Diese bestehen aus einem Pool von Grenzschutzbeamten aus den Mitgliedstaaten und können ohne der Vorlage einer Risikoanalyse von einem Mitgliedstaat angefordert werden, welcher „einem plötzlichen und außergewöhnlichen Druck ausgesetzt ist, insbesondere durch den Zustrom einer großen Anzahl von Drittstaatsangehörigen an bestimmten Stellen der Außengrenzen, die versuchen, illegal in sein Hoheitsgebiet einzureisen“.¹⁹³ Innerhalb von 10 Tagen nach Anforderung sollen die Soforteinsatztrupps im Mitgliedstaat einsatzbereit sein.¹⁹⁴

¹⁹¹ Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not Accountable Governance, 914.

¹⁹² Vgl. <http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network--Weca9H> [Zugriff 16.05.2013]

¹⁹³ VO (EG) 863/2007 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0863:DE:NOT> [Zugriff 31.05.2013]

¹⁹⁴ Vgl. Klepp (2011) : Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz, 62.

Erst drei Jahre nach Verabschiedung der RABIT-Verordnung hat der erste RABIT-Einsatz stattgefunden. Griechenland bat Frontex um die Unterstützung durch die Soforteinsatzteams, da es mit dem hohen Zustrom an irregulären MigrantInnen vollkommen überfordert war.

Mit der RABIT-VO wurde die rechtliche Basis der Verordnung 2007/2004 erweitert. Die Aufgaben und Befugnisse der RABITs und jene der FSJT bei gemeinsamen Operationen sind daher de jure identisch.¹⁹⁵

Gemäß dem geänderten Art 10 VO 2007/2004 unterstehen die Grenzschützer nicht mehr nur dem innerstaatlichem Recht des Einsatzmitgliedstaates allein (VO 2007/2004 alte Fassung), sondern auch dem Gemeinschaftsrecht. Dies heißt de facto, dass zwei unterschiedliche Rechtsmassen zur Anwendung kommen. Dies hat zur Folge, dass unterschiedliche rechtliche Zuordnungen entstehen, welche eine interne Zuordnung erschweren und zudem für Außenstehende nicht erkennbar sind.¹⁹⁶ (siehe Kapitel 6.1.) Die Schwierigkeit der rechtlichen Zuordnung wird für Dritte hinzu noch verstärkt, da gemäß Art 10 Abs 4 der Verordnung die Grenzschutzbeamten ihre eigene Uniform tragen und eine blaue Armbinde mit dem Zeichen der Europäischen Union und Frontex. Ein betroffener Dritter kann somit nicht wirklich wissen, welcher Rechtsordnung die Grenzschutzbeamten unterstehen.

Zudem wird mit der RABIT-Verordnung Art 10 die VO 2007/2004 bezüglich einer Erweiterung der Aufgaben und Befugnisse aller abgestellten Grenzschutzbeamten bei gemeinsamen Operationen geändert. Demnach können alle Maßnahmen, welche im Schengener Grenzkodex vorgesehen sind, angewendet werden. Dazu zählen u.a. Identitätsfeststellung, Datenabfragen und Durchsuchungen. Gemäß Art 10 Abs 6 wird daher explizit mit Zustimmung des Einsatzmitgliedstaates die Anwendung von Gewalt ermöglicht. Einzig die Verweigerung der Einreise untersteht allein den Grenzschützern des Einsatzmitgliedstaates.¹⁹⁷

¹⁹⁵ An dieser Stelle sei erwähnt, dass in der Literatur dieser Tatsache oftmals keine Beachtung geschenkt wurde und daher RABITs und gemeinsame Operationen als rechtlich unterschiedlich behandelt wurden. Dies ist jedoch nicht richtig, da die RABIT Verordnung auch die Verordnung 2007/2004 erweitert und verändert hat. Vgl. Anna Mrozek (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas. In: DÖV, Bd. 63, Nr. 21, 889.

¹⁹⁶ Vgl. Fischer-Lescano, Andreas/ Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex. In: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 67, Nr. 4, 1239.

¹⁹⁷ ebd.

Mit der Verordnung von 2011 VO (EU) 1168/2011 wird einheitlich nur noch der Begriff European Border Guard Teams (Europäische Grenzschutzteams) verwendet werden. Dieser Begriff bezieht sich auf alle eingesetzten Grenzschutzbeamten, sowohl bei gemeinsamen Operationen (FJST) als auch bei RABIT-Einsätzen.¹⁹⁸

5.7. Frontex-Einsätze unter Kritik

Seit der Gründung von Frontex sind die gemeinsamen Operationen auf dem Meer hinsichtlich Verletzungen von völkerrechtlichen Verpflichtungen stark kritisiert worden. Nicht nur NGOs, sondern auch zunehmend die Medien berichteten von „eklatanten Völkerrechtsbrüchen“¹⁹⁹ bei den von Frontex koordinierten Einsätzen. So war in den ersten Jahren nach Errichtung der Agentur in den Medien nachzulesen, dass Frontex MigrantInnen abfängt und zurückschickt, ohne deren Anspruch auf Asyl zu prüfen.²⁰⁰

Der Agentur wurde vorgeworfen, durch das Abfangen und Zurückdrängen der Boote der MigrantInnen gegen das Refoulement-Verbot zu verstoßen, die Asylantragstellung zu vereiteln sowie das Recht auf Ausreise zu verletzen. Jedoch war es im Hinblick auf die Verstöße fraglich, ob die völkerrechtlichen Verpflichtungen auch auf hoher See Geltung entfalten. Die Gültigkeit dieser Verpflichtungen auch außerhalb des Hoheitsgebietes wurde 2007 in der Literatur und von eingehenden Rechtsgutachten bestätigt.

5.7.1. Geltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen auf hoher See

Art 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) sowie Art 3 EMRK beinhalten das Refoulement-Verbot (Zurückweisungsverbot) von Flüchtlingen. Menschen dürfen demnach nicht in ein Land zurückgeschickt werden, in dem ihnen Folter oder Menschenrechtsverletzungen drohen würden.²⁰¹ Da die gemeinsamen Operationen von Frontex zumeist auf hoher See stattfanden, wurde in der Literatur die Frage behandelt, ob die GFK auch extritorial Gültigkeit besitzt.

¹⁹⁸ Rat

Vgl. http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124999.pdf [Zugriff 17.05.2013]

¹⁹⁹ Die Zeit vom 24.09.2009. Europas Guantamos

http://blog.zeit.de/bittner-blog/2009/09/24/europas-guantamos_824 [Zugriff 26.05.2013]

²⁰⁰ Vgl. Der Standard. Frontex führt fast ein Eigenleben

<http://derstandard.at/3312341/Frontex-fuehrt-fast-ein-Eigenleben> [Zugriff 26.05.2013]

²⁰¹ Vgl. Rah, Sicco (2009): Asylsuchende und Migranten auf See. Berlin: Springer Verlag, 133.

Die Mehrheit der europäischen Staaten verneinte dies. Im Jahr 2007 stellte dazu das deutsche Bundesministerium des Innern fest: „Das Zurückweisungsverbot der Genfer Flüchtlingskonvention findet nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung, auf hoher See, die extritoriales Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung“.²⁰²

In ihrem Rechtsgutachten führen Fischer-Lescano und Löhr hingegen aus, dass wenn man die extritoriale Geltung verneinen, man folglich den Schutz der Konvention vereiteln würde. Es wäre dann für die Staaten möglich sich aus ihrer völkerrechtlichen Verpflichtung zu entziehen, in dem durch Exterritorialisierung der Kontrollen „de facto-Grenzkontrollen vor die eigenen Hoheitsgewässer verlagert“²⁰³ werden. Diese Exterritorialisierung findet bei den gemeinsamen Operationen von Frontex jedoch statt. So kommt es im Küstengewässer von Drittstaaten sowie auf hoher See zu „intercepted and diverted“²⁰⁴ Booten der MigrantInnen.

Fischer-Lescano und Löhr stellen in ihrem Gutachten fest, dass sich die extritoriale Geltung der Konvention aus der Ausübung der Hoheitsgewalt auf die betroffenen Personen ergibt. Diese zeichnet sich durch effektives physisches Einwirken aus, in dem Boote von MigrantInnen ab- oder zurückgedrängt werden. Dieses Handeln hat eindeutig einen funktionalen Territorialbezug. Daher bindet das hoheitliche Handeln an die völkerrechtlichen Verpflichtungen auch außerhalb des eigenen Hoheitsgebietes.²⁰⁵ Dies ist auch der Fall, wenn die Hoheitsgewalt in fremdem Küstengewässer von Drittstaaten ausgeübt wird.

Kommt es bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu Menschenrechtsverletzungen, bleiben die Mitgliedstaaten voll verantwortlich.²⁰⁶ Das Eingreifen und Handeln von den Grenzschutzbeamten wirkt hier als „gerade auslösendes Moment für die völkerrechtliche Verantwortlichkeit“.²⁰⁷ Die völkerrechtliche Verantwortung ergibt sich aus dem Umstand, dass die Völkerrechtsverletzung erstens in Kenntnis des

²⁰² Zitiert nach Fischer-Lescano, Andreas/ Löhr Tillmann (2007): Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Berlin: ECCHR, 7.

²⁰³ Fischer- Lescano/ Löhr (2007) Rechtsgutachten, 10.

²⁰⁴ Frontex annual report 2006

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf>
[Zugriff 15.05.2013]

²⁰⁵ Fischer- Lescano/ Löhr (2007) Rechtsgutachten, 15.

²⁰⁶ Vgl. Weinzierl, Ruth (2007): Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte Policy Paper No. 8.

²⁰⁷ Fischer- Lescano/ Löhr (2007): Rechtsgutachten, 15.

beitragenden Staates passiert, und zweitens die Handlung völkerrechtswidrig wäre, wenn sie der Staat selbst begehen würde.²⁰⁸

Im Abfangen und Zurückdrängen bei Frontex-Einsätzen werden MigrantInnen gleichzeitig auch in ihrem Recht auf Ausreise verletzt. Ein Verstoß gegen Art 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte: Jeder Mensch hat das Recht, „jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen“.²⁰⁹ Höchst problematisch ist dies vor allem im Zusammenhang mit dem internationalen Schutzgesuch. Um einen Asylantrag in der EU stellen zu können, müssten die MigrantInnen in einem europäischen Land um Schutz ansuchen. In dem die MigrantInnen hingegen an der Ausreise gehindert werden, wird also ihr Asylgesuch vereitelt.

Im Falle von Frontex-Einsätzen, bei denen es zu Seenotrettungen von Booten der MigrantInnen kommt, muss das humanitäre Seerecht beachtet werden. Hierfür sind von Bedeutung die Konventionen SOLAS (Internationales Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See) und SAR (Internationale Konvention über die Suche auf See und die Seenotrettung).²¹⁰ Nach diesen sind die geretteten Personen an einen sicheren Ort zu bringen. Dieser Ort definiert sich nicht nur dadurch, dass die Seenot unterbunden wird, sondern muss vielmehr im Sinne der flüchtlingsrechtlichen Vorschriften das Refoulement-Verbot einhalten.

Damit soll verhindert werden, dass Staaten das Zurückbringen zum Herkunftshafen als Rettungsmaßnahmen rechtfertigen und somit ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen umgehen.²¹¹

²⁰⁸ Vgl. Fischer- Lescano/ Löhr (2007): Rechtsgutachten, 19.

²⁰⁹ UNO, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Art 13

<http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html> [Zugriff 26.05.2013]

²¹⁰ Vgl. UNHCR <http://www.refworld.org/publisher/IMO,,,469224c82,0.html> [Zugriff 26.05.2013]

²¹¹ Vgl. Fischer- Lescano/ Löhr (2007): Rechtsgutachten, 28.

5.7.1.1. Refoulement-Verbot

Fallbeispiel: RABIT Einsatz Griechenland

Eine Verletzung des Refoulement-Verbotes kann sich auch im Land des Mitgliedstaates daraus ergeben, dass die Prüfung für internationalen Schutz nicht korrekt durchgeführt wird. Dies kann am ersten RABIT-Einsatz in Griechenland im Jahr 2010 veranschaulicht werden:

Im Oktober 2010 forderte Griechenland als erster Mitgliedstaat einen RABIT-Einsatz an. Griechenland war mit der hohen Anzahl an irregulären MigrantInnen vollkommen überfordert. Dieser Andrang lässt sich zum einen durch Griechenlands geographische Lage erklären, zum anderen durch die Dublin II Verordnung, nach welcher Personen für das Asylverfahren wieder in den Mitgliedstaat zurückgeführt werden können, den sie als erstes betreten haben, was folglich oft Griechenland sein wird.²¹²

Am 2. November 2010 sendete Frontex 175 Grenzschutzbeamten (Gastbeamte) sowie eine große Anzahl an Gerätschaften für den RABIT-Einsatz nach Evros.²¹³

Die Zustände in den griechischen Auffanglagern waren derartig schlecht, dass viele irreguläre MigrantInnen keinen Antrag auf Asyl stellten, um nicht länger solchen Bedingungen ausgesetzt zu sein. Dass das Asylverfahren sehr lange Zeit brauchen würde, wurde den Insassen von den griechischen Beamten mitgeteilt: „[...] if he asks for asylum it will take a very long time. Until the first decision comes it takes one and half months. If it's denied and then he wants to appeal it takes more months. And he will stay here”.²¹⁴ Dies führte in der Praxis dazu, dass die MigrantInnen davor abgeschreckt waren ein Asylgesuch zu stellen.

Ein anderer problematischer Punkt war, dass die einzigen individuellen Gespräche mit den MigrantInnen von den Gastbeamten alleine durchgeführt wurden. Diese führten Interviews zur Nationalitätsfeststellung, welche dazu dienen die Person in ihr Herkunftsland rückführen zu können. Obwohl der stellvertretende Exekutivdirektor

²¹² Vgl. Dublin II Verordnung 343/2003 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:DE:HTML> [Zugriff 25.05.2013]

²¹³ Mit Ende des RABIT Einsatzes hat jedoch die Beteiligung von Frontex in diesem Gebiet nicht geendet. Die Arbeit wurde als Joint Operation „Poseidon Land 2011“ weitergeführt: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-tXUqGg> [Zugriff 25.05.2013]

²¹⁴ Vgl. Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands. Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece. New York: HRW, 37.

betont „the greek authorities have to be present in the interview“²¹⁵ und in der RABIT VO Art 6 Abs 3 festgelegt ist, dass Grenzschutzbeamten anderer Mitgliedstaaten nur in der Gegenwart von Grenzschutzbeamten des Einsatzmitgliedstaates Aufgaben und Befugnisse wahrnehmen dürfen, waren oft keine griechischen Grenzschutzbeamten anwesend. Im vorliegenden Fall der vollkommen ausgelasteten griechischen Auffanglager waren die Interviews jedoch gleichzeitig die einzige Möglichkeit, um im individuellen Gespräch herauszufinden, ob die Person internationalen Schutz bedarf. Wurde in diesen Interviews nicht über Asylmöglichkeiten aufgeklärt, konnten die internationalen Schutzmechanismen nicht greifen, was im Falle einer Rückführung der Person eine Verletzung des Refoulement-Verbotes bedeutet hätte.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass die Gastbeamten von Frontex die einzigen individuellen Gespräche mit den MigrantInnen geführt haben, in denen die Aufklärung über internationalen Schutz sowie der Zugang zu Asyl möglich gewesen wäre. Wurde diese Asylmöglichkeit nicht ausreichend dargeboten, ist es wahrscheinlich, dass es zu Verstößen gegen das Refoulement-Verbot gekommen ist.

5.7.2. Reaktionen auf die Kritik und Erneuerungen

Nach Meinung der Juristen, hier vor allem von Bedeutung das Rechtsgutachten von Fischer-Lescano und Löhr, ist die Geltung von völkerrechtlichen Verpflichtungen auch auf hoher See gegeben. Noch im Jahr 2007 hatte das deutsche Bundesministerium des Innern die Geltung des Refoulement-Verbotes der GFK auf hoher See bestritten.

Erst im April 2010 reagierte der europäische Gesetzgeber auf die vielfache Kritik mit Beschluss des Rates *„zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex hinsichtlich der Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit“* kurz den Frontex Leitlinien.

²¹⁵ Human Rights Watch (2012): The EU's Dirty Hands, 34.

Der Beschluss wird durch einen Anhang ergänzt, welcher aus zwei Teilen besteht: „Vorschriften für die von der Agentur koordinierten Maßnahmen an den Seegrenzen“ sowie „Leitlinien für Such- und Rettungsmaßnahmen und für die Ausschiffung“

Die Einsatzrichtlinien lassen allerdings ungeklärt, inwiefern diese rechtlich verbindlich sind.

Unter Punkt 1.2. des ersten Teils der Leitlinien wird das Zurückweisungsverbot explizit festgehalten.²¹⁶ Hier betonte die Kommission bezüglich der Verbindlichkeit, dass „das zugrundeliegende Non-Refoulement-Gebot bindend sei, was sich auch auf die Einsatzrichtlinien auswirke“.²¹⁷

Um die Frage der extrritorialen Geltung der GFK und EMRK ein für allemal rechtlich klären zu können, stellte die Fraktion Die Linke der deutschen Bundesregierung im Hinblick auf die Frontex Leitlinien die kleine Anfrage. In ihrer Antwort bestätigte die Bundesregierung, dass das Zurückweisungsverbot aus Sicht der Bundesregierung sich erstreckt „auf alle Maßnahmen im Rahmen von Frontex-Einsatzmaßnahmen auf See“²¹⁸ und daher extrritorial wirkt.

Das Europäische Parlament hat gegen die Leitlinien, welche im Komitologie-Verfahren²¹⁹ verabschiedet wurden, Nichtigkeitsklage eingereicht. Grund für die Klage war unter anderem auch die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Leitlinien.

Im September 2012 hat der EuGH die Leitlinien für nichtig erklärt, da sie nicht unter ausreichend demokratischer Beteiligung des Europäischen Parlaments verabschiedet wurden.²²⁰ Der EuGH stellt fest, dass hier eine wesentliche Materie – nämlich der Eingriff in die Grundrechte von MigrantInnen – behandelt wurde, die dem EU-Gesetzgeber (d.h. Rat und Europäisches Parlament) zukommt.

Mit der Nichtigkeitsklärung bleiben die Leitlinien jedoch so lange in Kraft, bis eine Neuregelung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurde.

²¹⁶ Vgl. hierzu Beschluss des Rates zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0252:DE:NOT> [Zugriff 31.05.2013]

²¹⁷ Rah, Sicco (2012): Die Einsatzrichtlinien für die Grenzschutzagentur Frontex und ihre Bedeutung für den Schutz von Migranten und Flüchtlingen auf See. In: Möllers/ Van Ooyen (Hg.): Migration: Europäische Grenzpolitik und Frontex. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 144.

²¹⁸ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage vom 09.03.2010

http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_03/2010_073/04.html [Zugriff 27.05.2013]

²¹⁹ In einem solchen Verfahren kann der von der Kommission vorgelegte Entwurf einer Durchführungsmaßnahme vom Europäischen Parlament nur unter bestimmten formalen Gründen abgelehnt werden. Die für die Ablehnung notwendige absolute Mehrheit wurde in diesem Fall nicht erreicht.

²²⁰ Vgl. hierzu EuGH Rs C-355/10

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5d0ccbddea1329408bab5b8989801cb4a1.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3qLe0?text=&docid=126363&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1180827> [Zugriff 28.05.2013]

Die Frontex Leitlinien waren eher als Empfehlung zu verstehen, im Gegensatz zu wirklich rechtlich verbindlichen Anordnungen.

Jedoch waren sie, laut Kommission, verbindlich in Bezug auf das Refoulement-Verbot und der Anerkennung dessen extritorialer Geltung, die davor von den Mitgliedstaaten vehement abgelehnt worden war. Die Leitlinien sind daher als ein wichtiger Schritt hinsichtlich der menschenrechtlichen Verpflichtungen bei Grenzschutzeinsätzen zu sehen.

Im Januar 2011 veröffentlicht Frontex den „code of conduct“, der für alle beteiligten Personen bei Frontex-Einsätzen gelten soll. In diesen internen Verhaltensanweisungen wird die Einhaltung der Werte und Grundrechte bei den Einsätzen betont. Im Artikel 5 *Internationaler Schutz* heißt es, die Beteiligten sollen gemäß dem Refoulement-Verbot „promote [...] that persons seeking international protection are recognised, receive adequate assistance, are informed, in an appropriate way, about their rights and relevant procedures and are referred to national authorities responsible for receiving their asylum requests“.²²¹

Hier wird dem internationalen Schutz ein recht hoher Stellenwert zugeschrieben und kann sozusagen eine aktive Rolle von Frontex bei der Entdeckung von schutzbedürftigen Personen herausgelesen werden.

Im März 2011 publiziert Frontex die „Fundamental Rights Strategy“, in der sowohl der rechtliche als auch der politische Kontext festgehalten wird. Aufgelistet werden sämtliche Rechtsmaterien und Abkommen die bei der Erfüllung der Aufgaben eingehalten werden müssen. Eigens erwähnt wird unter Punkt 7. die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführte Jurisdiktion des EuGH für Maßnahmen der Agenturen.²²²

Unter Punkt 13. wird festgehalten, dass die Mitgliedstaaten hauptverantwortlich sind für die Einhaltung von internationalem, EU sowie nationalem Recht, insbesondere in Bezug auf die Grundrechte. Jedoch heißt es weiter: „This does not relieve Frontex of its responsibilities as the coordinator and it remains fully accountable for all actions and decisions under its mandate“.²²³ Die Frage, was dies jedoch genau für die Praxis bedeutet, stellt sich auch der europäische Bürgerbeauftragte. Dieser veröffentlichte

²²¹ <http://www.statewatch.org/news/2011/nov/eu-frontex-code-of-conduct-press-version.pdf> [Zugriff 27.05.2013]

²²² Siehe hierzu ausführlich Kapitel 6.2.2.

²²³ Frontex (2011): Fundamental Rights Strategy, 4.

http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf [Zugriff 01.06.2013]

im April 2013 die Ergebnisse über seine, aus eigener Initiative vorgenommenen Untersuchungen über Frontex. Er schreibt hier diesbezüglich: „The Strategy does not make clear, however, what the precise responsibilities of Frontex as a coordinator are in relation to the issue of compliance with fundamental rights.“²²⁴ In seinen Empfehlungen fordert er Frontex auf, dies hinkünftig klarzustellen.²²⁵ In Kapitel 6.1.2. wird die rechtliche Verantwortung von Frontex genau untersucht werden.

Die Ende 2011 in Kraft getretene neueste Verordnungsänderung 1168/2011, schafft schließlich Verbindlichkeit bezüglich der Einhaltung der Grund- und Flüchtlingsrechte, an der es in den Frontexleitlinien oder den Frontex internen Dokumenten noch gemangelt hat.

Demnach schreibt die Verordnung fest, dass die Agentur ihre Aufgaben erfüllt unter Einhaltung der Grundrechte-Charta, dem Völkerrecht, der GFK, „[...]insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung, sowie der Grundrechte“.²²⁶

Es wird sogar eine Art Kontrollmechanismus eingeführt denn so heißt es weiter: „Für Aktivitäten oder Operationen, die nicht [...] mit der Grundrechte-Charta im Einklang stehen, sollten keine Finanzmittel der Union zur Verfügung gestellt werden“.²²⁷

Um wirksame Mechanismen für die Einhaltung der Grundrechte zu schaffen, soll die Agentur den Verhaltenskodex und die Grundrechtsstrategie weiterentwickeln und einhalten. Dabei wird sie unterstützt durch das Konsultationsforum sowie dem Grundrechtsbeauftragten, welchem eine Kontrollfunktion zukommt.²²⁸

Um die Grundrechte bei den Einsätzen zu gewährleisten, sollen sämtliche an den Frontex Operationen beteiligte Personen an Schulungen über das Unionsrecht, Völkerrecht, Grundrechte und internationalen Schutz „sowie Leitlinien für die Identifizierung schutzsuchender Personen und deren Zuleitung zu geeigneten Einrichtungen“²²⁹ teilgenommen haben.

Zwischenfälle bei den Einsätzen, zum Beispiel in Verbindung mit Grundrechten, müssen sofort den nationalen Behörden sowie dem Verwaltungsrat mitgeteilt werden.

²²⁴ European Ombudsman (2013): Draft recommendation. concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Strasbourg: European Ombudsman.

²²⁵ Der europäische Bürgerbeauftragte untersucht Beschwerden über Missstände in den Organen und Einrichtungen der EU. In seinen Untersuchungsergebnissen von April 2013, fordert er Frontex auf bis zum 31.07.2013 Stellung zu nehmen.

²²⁶ VO (EU) 1168/2011 Art 1 Abs 2

²²⁷ VO (EU) 1168/2011 (20)

²²⁸ Siehe dazu ausführlich Kapitel 5.4.1.

²²⁹ VO (EU) 1168/2011 Art 5

Zudem ist der Exekutivdirektor befugt, Operationen auszusetzen oder zu beenden, wenn er der Meinung ist, „[...]dass solche Verstöße schwerwiegend sind oder voraussichtlich weiter anhalten werden“.²³⁰

In den letzten Jahren sind vermehrt MigrantInnen bei dem Versuch auf dem Seeweg nach Europa zu fahren ums Leben gekommen. Dies führte hinsichtlich der starken Überwachung an den Außengrenzen zu Unverständnis und Kritik an der Arbeit der Agentur.²³¹ Daher wurde von verschiedenen Seiten gefordert, Frontex ein explizites Mandat zur Seenotrettung zu übertragen. Frontex ist jedoch, wie jeder andere Akteur auf See, durch das internationale Seerecht sowieso dazu verpflichtet, in Seenot geratene Personen zu retten. Interessanter ist daher die Frage, was überhaupt ein Seenotfall ist, ab wann also rechtlich eingegriffen werden muss²³²: Kann es zum Beispiel geboten sein, bei einem seeuntauglichen Boot auf hoher See präventiv einzugreifen, da es nur eine Frage der Zeit sein würde bis es in Seenot gerät?

Gemäß den Frontex Leitlinien sollen gerettete Personen vorrangig in den Ausgangshafen des Drittlandes zurückgebracht werden.²³³ Es besteht in der Praxis daher die Gefahr, dass Zurückweisungen stattfinden unter dem Namen von Rettungsaktionen. Es ist deshalb bei Rettungsaktionen ausdrücklich zu beachten, dass genauso eine Bindung an die Grundrechte insbesondere das Refoulement-Verbot stattfinden muss.²³⁴

Die neue Verordnung nimmt unter Art 2 *Aufgaben der Agentur* die Seenotrettung zwar explizit auf, liefert jedoch keine weiteren Definitionen oder Ausführungen.

5.7.2.1. Bedeutung für die Praxis

Das vorherige Kapitel hat deutlich gemacht, dass Frontex eine entscheidende Entwicklung durchgemacht hat. Zumindest auf dem Papier sind die Menschen- und Flüchtlingsrechte in jedem Fall einzuhalten und genießen einen hohen Stellenwert. Dies ist natürlich ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung und sehr

²³⁰ VO (EU) 1168/2011 Art 3

²³¹ Vgl. Taz Interview mit dem Direktor für die Abteilung "Einsatzangelegenheiten - Operations Division" von Frontex. <http://www.taz.de/!72113/> (2011) [Zugriff 31.05.2013]

²³² ebd.

²³³ Vgl. Beschluss des Rates (2010/252/EU)

²³⁴ Vgl. Keller/ Lunacek/ Lochbihler (2011): Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten, 27.

begrüßenswert. Die Frage ist jedoch, wie dies in der Praxis letztendlich aussehen wird.

In den Frontex Leitlinien von 2010 blieb ungeregt, inwiefern das Refoulement-Verbot bei Einsätzen umgesetzt werden kann. Unerwähnt war zum Beispiel, wie die Prüfung der Schutzbedürftigkeit auf See stattfinden soll.

Die Frage ist, wie können Grenzschutzbeamte im Frontex-Einsatz auf See ein ordentliches Verfahren zur Prüfung der Schutzbedürftigkeit gewährleisten. Dies würde nämlich voraussetzen, dass die betroffenen MigrantInnen von einem im Flüchtlingsrecht geschultem Personal „in ihrer Muttersprache [...] über die Möglichkeit aufgeklärt werden, Gründe gegen die Zurückweisung vorzubringen“.²³⁵

Dass dies in der Praxis auf See so stattfinden kann, ist stark zu bezweifeln.

Auch die Verordnungsänderung von 2011 enthält keine konkrete Ausgestaltung über die Prüfung des Schutzes.²³⁶

Es bleibt daher zu hoffen, dass das Europäische Parlament hier Rechtsklarheit schafft und die vom EuGH nichtig erklärten Frontex Leitlinien dementsprechend ergänzt und verbessert.

Am 11.10.2012 war der Exekutivdirektor von Frontex Ilkka Laitinen zu Gast beim Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments, um Fragen bezüglich der Arbeit der Agentur zu beantworten.

Laitinen betont, dass es sogenannte „push back“-Operationen, bei denen MigrantInnen ohne Prüfung der Schutzbedürftigkeit ab- und zurückgedrängt werden nicht mehr gibt. Ganz im Gegenteil sei es vielmehr die Hauptaufgabe von Frontex Menschenleben zu retten, behauptet der Exekutivdirektor.²³⁷

Auf die Frage von Parlamentsabgeordneten, wohin die geretteten Personen gebracht werden und in wessen Verantwortung dies fällt, antwortet Laitinen, dass dies den nationalen Behörden obliegt. Frontex selbst überstellt die geretteten Personen an die Behörden der Mitgliedstaaten, wohin diese dann tatsächlich gebracht werden, geht über die Verantwortung von Frontex hinaus.²³⁸

Der Exekutivdirektor stellt weiter fest, dass sich Frontex nicht aus der Affäre ziehen will, aber die Verantwortung bei sämtlichen Einsätzen, also auch bei

²³⁵ Rah, Sicco (2012): Die Einsatzrichtlinien für die Grenzschutzagentur Frontex und ihre Bedeutung für den Schutz von Migranten und Flüchtlingen auf See, 156.

²³⁶ Vgl. VO (EU) 1168/2011

²³⁷ Videoaufzeichnung der Fragestunde unter <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20121011-0900-> [Zugriff 31.05.2013]

²³⁸ ebd.

Seenotrettungen, bei den Mitgliedstaaten liegt. Fraglich ist an dieser Stelle inwiefern und wo die Passage in der Fundamental Rights Strategy, Frontex „[...] remains fully accountable for all actions and decisions“²³⁹ dann überhaupt Geltung entfalten kann.

Die Entwicklungen der letzten Jahre bei der Agentur kann man wohl am treffendsten mit dem Begriff „Imagepflege“ beschreiben. Auch aufgrund der starken Kritik von NGOs und Medien wurde der Schutz der Menschenrechte auf die Agenda gesetzt. Die Hauptaufgabe von Frontex ist nach eigener Aussage nunmehr die Rettung von Menschenleben. Doch wie kann ausgerechnet der Grenzschutz- dem irreguläre MigrantInnen versuchen aus dem Weg zu gehen- der richtige für diese Aufgabe sein?²⁴⁰ Die Vereinbarkeit beider Aufgaben- der Abwehr von illegalen MigrantInnen auf der einen Seite und gleichzeitig Seenotretter und Garant für Flüchtlingsrechte auf der anderen Seite- muss daher stark bezweifelt werden.²⁴¹

An diesem Punkt muss nochmals erwähnt werden, dass bei der Seenotrettung gleichsam das Refoulement-Verbot einzuhalten ist. Wenn bei Seenoteinsätzen dem Zurückweisungsverbot keine Beachtung geschenkt wird, könnte man interpretieren, dass hier Zurückweisungen stattfinden im Namen von Seenotrettungen.

Wie die konkrete Praxis auf hoher See auch ausschauen mag: Zumindest bleibt festzuhalten, dass die Agentur auf einem höchst sensiblen Gebiet arbeitet, auf dem eine erhöhte Gefahr für mögliche Menschenrechtsverletzungen besteht.

Umso wichtiger ist daher, die Verantwortungen und Kompetenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Agentur zu klären.

In den folgenden Abschnitten soll der Frage nachgegangen werden, wieso die Verantwortungsfrage bei Einsätzen der Agentur sich so komplex darstellt. Selbst EU-Parlamentarier, das sieht man an den Fragestellungen, sind sich über die Zuweisungen der Verantwortungen nicht im Klaren.²⁴²

Weiters soll geprüft werden, ob in bestimmten Fällen Frontex eine eigene rechtliche Verantwortung nachgewiesen werden kann.

²³⁹ Frontex (2011): Fundamental Rights Strategy, 4.
http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf [Zugriff 01.06.2013]

²⁴⁰ ebd.

²⁴¹ Vgl. Taz vom 11.02.2013 <http://www.taz.de/!110767/> [Zugriff 01.06.2013]

²⁴² Vgl. Videoaufzeichnung der Fragestunde unter <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20121011-0900-> [Zugriff 31.05.2013]

6. Accountability – Verantwortlichkeit von Frontex

Im Hinblick auf das Demokratieprinzip wird die Europäische Union immer wieder wegen ihres Demokratiedefizits kritisiert.²⁴³ Diese Problematik ist im Zusammenhang mit Unionsagenturen dementsprechend auch vorhanden. Denn durch die Delegation von Befugnissen auf Agenturen kann eine „demokratische Entkopplung“²⁴⁴ entstehen; was nicht zuletzt auch in der fehlenden primärrechtlichen Verankerung für die Errichtung von Unionsagenturen begründet sein kann.

Die Herstellung von „Accountability“, im Sinne des Governance-Ansatz, soll das Problem des Demokratiedefizits sowie der fehlenden Transparenz lösen.

Der Begriff „Accountability“ hat sich als Schlagwort durchgesetzt. Es ist schwierig den Begriff ins Deutsche zu übersetzen, da das deutsche Wort „Verantwortung“ semantisch nicht zwischen „responsibility“ und „accountability“ unterscheiden kann.²⁴⁵ Am besten kann „Accountability“ mit dem deutschen Wort „Verantwortlichkeit“ beschrieben werden.

Für die Europäische Kommission ist Verantwortlichkeit ein wesentlicher Bestandteil von Governance. So schreibt sie 2001 in ihrem Weißbuch diesbezüglich: „Jede Institution der EU muss den Bürgern erklären, was sie in Europa tut, und dafür die Verantwortung übernehmen. Diese größere Klarheit und Zurechenbarkeit gilt auch für die Mitgliedstaaten und all jene, die, auf welcher Ebene auch immer, an der Entwicklung und Durchführung der EU-Politik mitwirken“.²⁴⁶ In diesem Zusammenhang erwähnt die Kommission im Weißbuch auch explizit Unionsagenturen.

In Bezug auf diese schreibt die Kommission 2001 in ihrem Weißbuch des guten Regierens: „In der Verordnung zur Schaffung jeder Agentur sollten die Grenzen ihrer Tätigkeiten und Befugnisse, ihre Verantwortlichkeiten und Anforderungen an Transparenz festgeschrieben werden“.²⁴⁷ Weiter heißt es, die Unionsagenturen

²⁴³ Vgl. Wimmer (2000): Die Modernisierung politischer Systeme, 98.

²⁴⁴ Wittinger (2008): „Europäische Satelliten“, 621.

²⁴⁵ Vgl. Bovens, Mark. (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, European Law Journal 13, 468.

²⁴⁶ Europäische Kommission (2001) Europäisches Regieren. Ein Weißbuch
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 29.04.2013]

²⁴⁷ ebd.

„[...]sollten ein gewisses Maß an Unabhängigkeit besitzen und ihre Aufgaben innerhalb eines rechtlich verankerten klaren Rahmens ausüben.“

Die besondere Herausforderung ist aber, die Balance zu halten zwischen der Erhaltung ihrer Unabhängigkeit auf der einen Seite und der Verantwortlichkeit und Kontrolle auf der anderen Seite.

Die Kommission benutzt den Begriff Verantwortlichkeit in ihrem Weißbuch eher als Rechenschaftspflicht im Sinne einer ex post Prüfung. In der Analyse dieser Diplomarbeit soll aber auch die Steuerung von Frontex, deren direkte Kontrollmechanismen sowie die Zurechenbarkeit der Maßnahmen ex ante geprüft werden. Es wird also der Begriff „Accountability“ im weiteren Sinne verwendet werden.

Für die Untersuchung der Verantwortlichkeit von Frontex wird die Definition von Bovens verwendet: Er versteht unter Verantwortlichkeit die Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum, in welcher den Akteur die Verpflichtung trifft „to explain and justify conduct“.²⁴⁸ Das Forum, das aus Ministern, Journalisten, Parlamenten oder Gerichten bestehen kann, bekommt die Möglichkeit, Fragen zu stellen, Urteile abzugeben oder Sanktionen zu verhängen.²⁴⁹

Bovens unterscheidet verschiedene Typen von Verantwortlichkeit:

Politische Verantwortlichkeit gegenüber den Parlamenten, rechtliche Verantwortlichkeit vor den Gerichten, administrative Verantwortlichkeit gegenüber verwaltungsrechtlichen/finanzrechtlichen Institutionen, professionelle Verantwortlichkeit gegenüber Experten und soziale Verantwortlichkeit gegenüber der Zivilgesellschaft und Stakeholdern.

Für diese Arbeit wird im Folgenden die politische Verantwortlichkeit von Frontex gegenüber den nationalen Parlamenten sowie dem Europäischen Parlament untersucht. Anschließend daran soll die rechtliche Verantwortlichkeit gegenüber dem EuGH, nationalen Gerichten und dem EGMR untersucht werden.

²⁴⁸ Bovens, Mark (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. In: European Law Journal, Bd. 13, Nr. 4, 450.

²⁴⁹ Vgl. Bovens (2007): Analysing and Assessing Accountability, 450.

6.1. Politische Verantwortlichkeit

Im Folgenden soll die Verantwortlichkeit der Agentur gegenüber den nationalen Parlamenten sowie des Europäischen Parlaments untersucht werden. Aufgrund der Unabhängigkeit von Frontex, ist die parlamentarische Kontrolle für die Legitimation der Agentur von zentraler Bedeutung.

Dabei soll zum einen Verantwortlichkeit aus einer ex post Dimension im Sinne von Rechenschaftspflichten betrachtet werden, zum anderen aus einer ex ante Perspektive inwiefern Kontrolle und Einfluss des Europäischen Parlaments und nationalen Parlamenten gegenüber der Agentur besteht.

Im Laufe der Zeit wurde die ehemals sehr schwache Rolle des europäischen Parlaments (EP) schrittweise verstärkt. Während die Verordnung 2007/004 zur Gründung der Agentur vom Europäischen Rat noch alleine verabschiedet wurde, sind seither die RABIT-VO 863/2007 sowie die neueste Verordnungsänderung 1168/2011 im Mitentscheidungsverfahren (Europäisches Parlament und Europäischer Rat) verabschiedet worden. Das Mitentscheidungsverfahren bei der Gesetzgebung der Verordnungen stellt somit die erste Kontrollmöglichkeit des EP gegenüber der Agentur dar.²⁵⁰ Jedoch ist die genaue Ausgestaltung vieler Aufgaben in den Verordnungen nicht genau geregelt, „[...] rendering the legislative involvement of the EP incomplete“.²⁵¹

Die zweite Kontrollmöglichkeit besitzt das EP bezüglich der Genehmigung des Budgets, sowie des Entlastungsverfahrens. Da Frontex als Unionsagentur nicht über ein eigenes Budget verfügt, setzt sich der Haushalt aus EU-Geldern zusammen, welcher vom EP genehmigt werden muss.²⁵² Dem EP obliegt außerdem das Entlastungsverfahren des Haushalts der Agentur durch u.a. Überprüfung des Jahresabschlusses. Im Zuge dessen kann der Exekutivdirektor zu Anhörungen geladen und zur Rechenschaft gezogen werden. Zudem kann der Entlastungsbeschluss auch Empfehlungen beinhalten, sodass hier neben der Kontrollfunktion auch eine gewisse Steuerungsfunktion seitens des EP entsteht.²⁵³

²⁵⁰ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 917.

²⁵¹ Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 917.

²⁵² Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 917.

²⁵³ Vgl. Orator(2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 352.

Eine dritte Kontrollmöglichkeit stellt Art 25 der VO 2007/2004 dar. Gemäß diesem kann das EP den Exekutivdirektor auffordern, über die Erfüllung seiner Aufgaben zu berichten.²⁵⁴

Hinsichtlich der Informationspflichten muss Frontex zwar dem EP z.B. Mitteilung über den Forschungsstand etc. machen, jedoch besteht keine Verpflichtung der Agentur, die für die Arbeit von Frontex wichtigen Risikoanalysen dem EP vorzulegen.²⁵⁵ Diese werden nur dem Rat und der Kommission übermittelt.²⁵⁶

Die politische Verantwortlichkeit gegenüber dem EP kann aufgeteilt werden in eine ex ante und eine ex post Dimension.²⁵⁷ Zur ex ante Überprüfung des EP gehören die Begutachtung des übermittelten Jahresarbeitsprogramms sowie die Genehmigung des Budgets. Zur ex post Dimension gehören zum einen die Berichtspflichten der Agentur z.B. der Tätigkeitsbericht; zum anderen die Ladung des Exekutivdirektors zur Anhörung und Möglichkeit zur Stellungnahme. Zudem ist das EP bei der Erstellung der regelmäßigen Evaluationen beteiligt.

Zu einer indirekten politischen Verantwortlichkeit kommt es gegenüber den nationalen Parlamenten durch die jeweiligen Vertreter der Mitgliedstaaten welche in den Verwaltungsrat von Frontex entsendet werden. Über deren Berichte und Informationen sowie über jene der eingesetzten Grenzschutzbeamten können die nationalen Abgeordneten von den Regierungen Antworten verlangen.²⁵⁸ Da Frontex keine direkte Informations- oder Berichtspflicht gegenüber den nationalen Parlamenten hat, bleibt der indirekte Weg die einzige Möglichkeit für die nationalen Parlamente.²⁵⁹

Andreas Orator hält im Hinblick auf die politische Verantwortlichkeit von Unionsagenturen fest, dass „je spezifischer Ziele und Aufgaben der Agentur im jeweiligen Statut festgehalten sind, desto effektiver kann die Kontrolle durch den

²⁵⁴ Davon wurde schon des öfteren Gebrauch gemacht. Siehe zum Beispiel Videoaufzeichnung der Fragestunde vom 11.10.2012 unter <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20121011-0900-> [Zugriff 07.06.2013]

²⁵⁵ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 917.

²⁵⁶ Vgl. VO (EU) 1168/2011 Art 4

²⁵⁷ Vgl. Busuioc, Madalina(2009): Accountability, Control and Independence. The Case of European Agencies. Utrecht: University of Utrecht.

²⁵⁸ In Deutschland wurden mehrmals die sogenannten „kleinen Anfragen“ über die Tätigkeit von Frontex von Fraktionen gestellt. In dieser Arbeit wird des öfteren auf diese Bezug genommen.

²⁵⁹ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimentalist but not accountable governance, 918.

Gesetzgeber erfolgen“.²⁶⁰ Genau an dieser Detailliertheit wird es bei Frontex jedoch mangeln. Zwar beinhalten die Verordnungen Ziele und Aufgaben, doch sind sie allgemein definiert und überlassen daher der Agentur einen weiten Entscheidungsspielraum wie diese zu erreichen und durchzuführen sind, während jedoch gleichzeitig nur eine nachträgliche Informations- und Berichtspflicht gegenüber dem EP besteht.²⁶¹ Die effektive Kontrolle durch das Europäische Parlament ist daher eher als gering einzuschätzen.

Gegenüber den nationalen Parlamenten ist bei Frontex keine direkte Verantwortlichkeit vorgesehen. Mit Art 12 EUV des Lisabonner Vertrages sollen jedoch die nationalen Parlamente für die Stärkung der demokratischen Legitimation miteinbezogen werden.²⁶² Vorstellbar wäre hier bezüglich der Kontrolle von Unionsagenturen, dass Vertreter von nationalen Parlamenten und EP zum Beispiel in „gemischt-parlamentarischen Ausschüssen“²⁶³ zusammen die Kontrollfunktion ausüben.

Es zeigt sich abschließend betrachtet, dass Frontex eine weitgehende Unabhängigkeit besitzt und von Seiten des EP wenig politischem Einfluss untersteht. Die Kontrolle durch das Europäische Parlament ist gering und beschränkt sich im Wesentlichen auf die ihm gegenüber bestehende Berichts- und Informationspflicht sowie die dem EP zukommende Haushaltskompetenz.

Diese schwach ausgeprägten Kontrollmöglichkeiten machen eine effektive Rechtskontrolle daher umso notwendiger.²⁶⁴ In den nächsten Kapiteln wird die rechtliche Verantwortung bei Frontex-Einsätzen genau analysiert werden.

²⁶⁰ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 346.

²⁶¹ Wie zum Beispiel bei der Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittstaaten, sowie die Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten

²⁶² Vgl. Art 12 EUV

²⁶³ Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 350.

²⁶⁴ Vgl. Fischer-Lescano, Andreas (2008): Die europäische Grenzschutzagentur Frontex, Aufgaben und Strukturen der europäischen Agentur für die Zusammenarbeit an den Außengrenzen 4.

6.2. Rechtliche Verantwortlichkeit

Wie in Kapitel 4.4. ausgeführt, muss bei der Übertragung von Aufgaben auf Unionsagenturen, gemäß dem Rechtsstaatsprinzip, ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet sein. Dies bedeutet, dass Personen, deren Rechte verletzt wurden, vor unabhängigen Gerichten ein faires Verfahren ermöglicht werden muss. Um dies zu gewährleisten, muss eine klare Zurechnung der Verantwortung vorliegen, was sich jedoch bei den Frontex-Einsätzen als besondere Herausforderung darstellt.

Die Rechtssicherheit ist nicht nur notwendig für betroffene Personen, sondern auch für die Grenzschutzbeamten selbst, da diese in Kenntnis ihrer Rechtsgrundlage handeln sollten.

Gemäß Art 10 VO (EG) 2007/2004 haben die eingesetzten Grenzschutzbeamten bei den Frontex-Einsätzen das Gemeinschaftsrecht sowie das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates einzuhalten. Dies bedeutet, dass hier verschiedene Rechtsmaterien zur Anwendung kommen könnten, was für einen Dritten nur schwer zu durchschauen ist. Zudem kann es zu einer Durchmischung von Verantwortungen kommen, was zu einer unklaren Rechtssituation führt. Daneben kommt die Frage hinzu, ob in bestimmten Fällen auch der Agentur alleinige Verantwortung zuzurechnen ist.

Die Beschwerdemöglichkeit beim Bürgerbeauftragten kann nicht als Rechtsschutzmöglichkeit für Betroffene in Betracht gezogen werden.²⁶⁵ Zwar kann - gemäß Art 28 Abs 5 VO (EG) 2007/2004 - jede betroffene Person gegen Entscheidungen der Agentur Beschwerde beim Bürgerbeauftragten gemäß Art 228 AUEV erheben; dieses Rechtsmittel kommt jedoch nur Beschwerdeführern zu, welche Unionsbürger sind oder ihren ständigen Wohnsitz in der EU haben. Dies wird daher bei den Frontex-Einsätzen an den Außengrenzen nicht der Fall sein, da hier nur Personen aus Drittstaaten betroffen sein werden.²⁶⁶

In den folgenden Kapiteln sollen die verschiedenen Möglichkeiten des Rechtsschutzes erörtert werden. Zunächst wird die Haftung der Mitgliedstaaten untersucht und der Rechtsschutz vor den nationalen Gerichten, anschließend der

²⁶⁵ Ihn trifft außerdem nur eine Informationspflicht über Missstände an das Europäische Parlament und keine konkreten Rechtsschutzmaßnahmen. Vgl. Fischer- Lescano/ Tohidipur (2007): Europäisches Grenzkontrollregime, 46.

²⁶⁶ Vgl. hierzu Art 228 AEUV

Rechtsschutz vor dem EuGH und EGMR hinsichtlich der Verantwortung der Agentur selbst.

6.2.1. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten und die Konstruktion der Organleihe

Gemäß Art 10b und 10c der Frontex-VO (EG) 2007/2004 haftet der Einsatzmitgliedstaat strafrechtlich und zivilrechtlich für die Gastbeamten wie für eigene Beamte.²⁶⁷ Betroffene Personen können daher nationale Gerichte anrufen. Diese Rechtssituation wird durch die Konstruktion der Organleihe ermöglicht, jedoch stößt diese schnell an ihre Grenzen wie im vorliegenden Text erörtert wird.

Gemäß den Frontex-Verordnungen besitzt die Agentur selbst weder Eingriffsbefugnisse (also die Erlaubnis zum Eingriff in Rechte) noch exekutive Befugnisse. De jure dient die Agentur nur zur Koordinierung und Unterstützung bei den Einsätzen.

Anders jedoch die Grenzschutzbeamten aus den Herkunftsländern oder dem Einsatzstaat, welche Eingriffsbefugnisse im Rahmen des Schengener Grenzkodex besitzen. Die Rechtsgrundlage für diese Maßnahmen liegt jedoch im nationalen Recht des jeweiligen Einsatzstaates und nicht im Sekundärrecht. Die eingesetzten Grenzschutzbeamten aus den anderen Mitgliedstaaten stützen demnach hoheitliche Maßnahmen auf das nationale Recht des Einsatzmitgliedstaates.²⁶⁸

Dieser Rückgriff auf das fremde nationale Recht wird möglich durch die Konstruktion der Organleihe zwischen Herkunftsmitgliedstaat und Einsatzstaat.

Die Organleihe ist ein verwaltungsorganisatorisches Rechtsinstitut, bei dem das Organ ermächtigt wird, für einen anderen Rechtsträger tätig zu werden. Das Organ handelt daher nach dem Recht des "Entleiher" und unterliegt seinen Weisungen. Daraus folgernd werden die Handlungen des Organs rechtlich dem Entleiher zugeordnet.²⁶⁹

²⁶⁷ Vgl. VO (EG) 2007/2004

²⁶⁸ Vgl. Mrozek, Anna (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas. Der (un)klare Rechtsrahmen des Einsatzes der Bundespolizei im Rahmen operativer Frontex- Aktionen, DÖV 21, 890.

²⁶⁹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 23.08.2007 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606254.pdf> [Zugriff 06.06.2013]

Dies ist auch in den Verordnungen verankert: Gemäß Art 9 RABIT-VO und Art 10 Abs 3 VO 2007/2004 dürfen die Grenzschutzbeamten nur unter Anweisung und Gegenwart der Beamten des Einsatzmitgliedstaates tätig werden.

Problematisch kann dies allerdings dann werden, wenn die Grenzschutzbeamten des Einsatzstaates wiederum von Frontex Weisungen annehmen. Dies kann sich daraus ergeben, da der Exekutivdirektor mit der Erstellung des Einsatzplanes gemäß Art 8e VO 2007/2004 beauftragt ist. Er erstellt diesen zwar zusammen mit dem anfordernden Mitgliedstaat, jedoch bewacht ein Koordinierungsbeamter die korrekte Durchführung des Einsatzplanes, dessen rechtliche Stellung gegenüber den Beamten des Einsatzstaates nicht genauer in den Verordnungen ausgeführt wird. In der Praxis ist es durchaus denkbar, dass es zu Weisungen gegenüber dem Einsatzmitgliedstaat kommen kann.²⁷⁰ Dadurch kann jedoch „die Möglichkeit der Exkulpation nationaler Behörden durch Verweis auf verpflichtende Vorgaben von Frontex“²⁷¹ entstehen. Die Mitgliedstaaten könnten daher die Verantwortung für Handlungen auf die Agentur schieben. Frontex wiederum könnte auf die Verordnungen verweisen, nach welchen die Mitgliedstaaten für alle Maßnahmen verantwortlich sind. Letztendlich würden durch die unklare Zurechnung Verantwortlichkeitslücken entstehen.

Die Konstruktion der Organleihe kann zwar das Handeln der Gastbeamten dem Einsatzmitgliedstaat zuordnen, jedoch entstehen gleichzeitig damit rechtliche Fragen bezüglich der räumlichen und inhaltlichen Grenzen der Konstruktion.

Die hier angewendete Organleihe wird auf das EU-Sekundärrecht gestützt. Gemäß Art 55 EUV liegt der Geltungsbereich der europäischen Rechtsordnung in den Mitgliedstaaten. Demzufolge kann die Organleihe nur im europäischen Hoheitsgebiet, bzw. im Hoheitsgebiet des jeweiligen Einsatzmitgliedstaates erfolgen.²⁷²

Es ist daher fraglich, ob die Konstruktion der Organleihe auf hoher See, also außerhalb der Anschlusszone gelten kann. Da auf hoher See den Staaten keine Regelungs- und Durchsetzungskompetenzen mehr zukommen, würde dies bedeuten, dass sich die Grenzschutzbeamten bei den Frontex-Einsätzen auf hoher See nicht mehr auf die Rechtsgrundlage des Einsatzmitgliedstaates berufen können.

²⁷⁰ Vgl. Tohidipur, Timo (2007): Der europäische Grenzschutz und seine Agentur. In: Wissenschaft und Frieden, Nr. 4, 29.

²⁷¹ Fischer-Lescano/ Tohidipur(2007): Europäisches Grenzkontrollregime, 50.

²⁷² Vgl. Mrozek (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas, 892.

Im Hinblick auf das Rechtsstaatsprinzip wäre die Frage, auf welche Rechtsordnung die Beamten sich bei den Einsätzen dann beziehen sollen?

Im Bezug auf die inhaltliche Geltung der Organleihe wird im Fall von Menschenrechts- und Grundrechtsverletzungen des Einsatzmitgliedstaates auf jeden Fall die Konstruktion der Organleihe nicht mehr haltbar sein, wodurch die Rechtsgrundlage des Einsatzmitgliedstaates für die Gastbeamten wegfällt.²⁷³

Anna Mrozek weist zudem daraufhin, dass die Konstruktion der Organleihe erst mit der RABIT-Verordnung 2007 sekundärrechtlich verankert worden ist. Dies bedeutet, dass die Frontex-Einsätze vor 2007 keinen wirklichen Rechtsrahmen hatten, was aus rechtsstaatlicher Sicht bedenklich und „gegenüber dem betroffenen Personenkreis [...] nicht zu verantworten“²⁷⁴ ist.

Es zeigt sich, dass die Konstruktion der Organleihe durchaus geeignet ist, um die rechtliche Zuordnung im Hoheitsgebiet des Einsatzmitgliedstaates zu klären. Jedoch stößt sie an ihre Grenzen, wenn die Frontex-Einsätze auf hoher See stattfinden. Die Praxis zeigt, dass die meisten Einsätze aber genau in diesem rechtlich unklaren Gebiet sich ereignen. Hier ist es fraglich, inwiefern die Konstruktion der Organleihe Wirkung entfalten kann und falls sie keine Geltung dort besitzt, auf welcher Rechtsgrundlage die Gastbeamten handeln? Würde das bedeuten, dass das jeweilige nationale Recht der Gastbeamten wieder auflebt?

Auf jeden Fall ist die Konstruktion der Organleihe nicht mehr anwendbar, wenn der Einsatzmitgliedstaat Menschen- und Grundrechte verletzt. Auch hier ist nicht geklärt, auf welcher Rechtsgrundlage dann die Handlungen der Gastbeamten beruhen würden.

Diese unklare Rechtssituation ist nicht zuletzt selbst für die Grenzschutzbeamten schleierhaft und bedeutet für Betroffene jedoch, dass aus rechtsstaatlicher Sicht hier nicht von einem effektiven Rechtsschutz gesprochen werden kann. Denn es bleibt die rechtliche Frage letztendlich ungeklärt, welcher Rechtsordnung die Handlung zugerechnet werden kann.

²⁷³ Möglich wäre dann, dass das jeweilige nationale Recht des Grenzschutzbeamten wiederauflebt. Vgl. Morzek (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas, 893.

²⁷⁴ Mrozek (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas, 894.

6.2.2. Rechtsschutz vor dem EuGH

Dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH), dessen Aufgabe „die Sicherung der Wahrung des Rechts“²⁷⁵ ist, können indirekt über ein Gericht des Mitgliedstaates durch ein Vorabentscheidungsverfahren Maßnahmen der Agentur vorgelegt werden. Dadurch müsste sich der EuGH mit Fragen der Interpretation oder Gültigkeit von Agenturmaßnahmen auseinander setzen.²⁷⁶

Der direkte Weg zum EuGH ist möglich zum einen durch die Nichtigkeitsklage Art 263 AEUV, zum anderen durch die außervertragliche Haftung.

6.2.2.1. Nichtigkeitsklage Art 263 AEUV

Durch das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages von 2009, müssen sich EU-Agenturen direkt für ihre Handlungen vor dem EuGH verantworten. Gemäß Art 28 Abs 5 VO (EG) 2007/2004 kann jede individuell und unmittelbar betroffene Person gemäß Art 263 Abs 1 S 2 AEUV Nichtigkeitsklage beim EuGH einreichen. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zudem die Charta der Grundrechte rechtlich bindend.

Direkt gegen die Agentur Frontex vorzugehen ist jedoch schwierig aufgrund der Struktur von Frontex-Einsätzen: Erstens, weil es schwer ist der Agentur (und nicht etwa Gastbeamten) einen direkten Kontakt mit Personen nachzuweisen; zweitens weil bei Frontex-Einsätzen viele verschiedene Akteure beteiligt sind und die Zurechnung daher unklar ist.²⁷⁷

Gemäß Art 263 AEUV sind Nichtigkeitsklagen möglich gegenüber Handlungen von Agenturen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten. Es ist fraglich, inwiefern der EuGH Maßnahmen von Frontex darunter subsumieren wird. Im Hinblick auf die Tendenz zu weiten Auslegungen durch den EuGH ist es aber nicht unwahrscheinlich, dass der

²⁷⁵ Insbesondere ist der EuGH oberster Hüter der seit 2009 rechtlich verbindlich gewordenen Charta der Grundrechte.

²⁷⁶ Vgl. Guild, Elspeth/ Carrera, Sergio/ den Hertog, Leonhard/ Parkin, Joanna (2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Brüssel: Europäisches Parlament, 82. Im Vorabentscheidungsverfahren können nationale Gerichte den EuGH anrufen, damit dieser über die Auslegung oder die Gültigkeit von EU-Recht entscheidet. Auf diesem Weg wäre es möglich, dass der EuGH sich mit der Gültigkeit von Agenturmaßnahmen auseinandersetzen muss. Vergleiche hierzu Streinz (2011): Europarecht, 243.

²⁷⁷ Vgl. Guild/ Carrera/ Hertog/ Parkin (2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, 85.

Gerichtshof demnach Handlungen wie das Erstellen vom Einsatzplan oder sonstige Anweisungen „worded in an imperative way“²⁷⁸ der Agentur als Handlungen mit Rechtswirkung gegenüber Dritten qualifiziert.

Ein weiteres Zulassungskriterium der Nichtigkeitsklage ist, dass Personen als „nicht privilegierte“ die Klage nur dann einbringen können, wenn die Handlung von der Einrichtung der Union direkt an sie gerichtet ist oder sie unmittelbar betrifft. Es wird schwierig sein der Agentur nachzuweisen, dass sie hier direkt gegen eine Person gehandelt hat. Es werden wohl eher Beamte der Mitgliedstaaten sein, welche direkten Kontakt mit betroffenen Personen haben. Die Agentur selbst wird, hinsichtlich ihrer Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion, diese Verantwortung von sich weisen können.

Dennoch könnte die Möglichkeit zur Nichtigkeitsklage zukünftig gegeben sein: Zum einen zeigt sich die Tendenz, dass die operativen Befugnisse von Frontex immer weiter ausgebaut werden. Damit wäre es durchaus denkbar, dass die Aktionen der Agentur zukünftig unter direkte und unmittelbare Handlungen des Art 263 AEUV subsumiert werden können.²⁷⁹

Zum anderen ist es nicht unwahrscheinlich, dass der EuGH die Zulässigkeitskriterien für die Nichtigkeitsklage bezüglich Agenturmaßnahmen erstreckt, um damit den Zugang zu Rechtsmitteln zu ermöglichen. Zum Beispiel hatte der EuGH im Sogelma Urteil von 2006 die Nichtigkeitsklage auf Agenturmaßnahmen erweitert, obwohl dies damals noch nicht in den Verträgen vorgesehen war, da der Gerichtshof festgestellt hat: „it cannot be acceptable, in a community based on the rule of law, that such acts escape judicial review“.²⁸⁰

²⁷⁸ Guild/ Carrera/ Hertog/ Parkin (2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, 85.

²⁷⁹ ebd.

²⁸⁰ EuGH Rs T-411/06 Sogelma v. EAR

In diesem Urteil wird erstmals die Nichtigkeitsklage auf Agenturmaßnahmen erstreckt. Seit 2009 ist dies im Primärrecht in Art 263 AEUV verankert.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006TJ0411:DE:HTML> [31.05..2013]

6.2.2.2. Außervertragliche Haftung

Gemäß Art 19 VO (EG) 2007/2004 haftet außervertraglich die Agentur für Schäden, die während der Ausübung der Amtstätigkeit der Agentur oder ihren Bediensteten selbst verursacht wurden. Für Streitsachen der außervertraglichen Haftung ist der EuGH zuständig.²⁸¹ Hier muss jedoch der Schaden der betroffenen Person kausal der Maßnahme von Frontex zugeordnet werden. Auch hier besteht durch die Struktur der Einsätze die Wahrscheinlichkeit, dass die Kausalkette durch das Einwirken der Mitgliedstaaten unterbrochen wird. Damit wäre die direkte Verantwortung von Frontex jedoch nicht möglich.

Guild et al. arbeiten jedoch drei Gründe für die außervertragliche Haftung von Frontex aus:

Gemäß der EuGH Rechtssprechung wird ein EU-Organ, welches die Maßnahmen eines Mitgliedstaates nicht hinreichend überwacht hat, selbst rechtlich verantwortlich bleiben. Dieser Grundsatz könnte auch bezüglich der Agenturen gelten.

Mit der Verordnungsänderung 1168/2011 wurden die Befugnisse von Frontex weiter ausgebaut. Die Agentur ist zuständig für die Durchführung der Einsatzpläne sowie die Organisation der gemeinsamen Rückführungen. Sie besitzt zudem die Befugnis Operationen abubrechen, welche gegen Menschen- und Grundrechte verstoßen. Die Autoren schließen daraus: „This would render the agency sufficiently capable to supervise Member State actions; it could not therefore evade scrutiny of its actions merely by invoking the liability of the Member State”.²⁸²

Zumindest könnte man, da die Einsatzpläne vom Einsatzmitgliedstaat und Frontex gemeinsam erstellt werden, auf eine gemeinsame Verantwortung rückschließen.²⁸³

Als zweiten Punkt für eine Zuordnung der Verantwortung der Agentur sehen die Autoren in ihrer Verfügungsgewalt bei der Koordinierung der Operationen. Wenn also Frontex zum Beispiel die Organisation von Rückführungen übernimmt und nicht ausreichend Vorkehrungen trifft, um die Sicherheit der Personen bei der

²⁸¹ VO (EG) 2007/2004 Art 19

²⁸² Guild/ Carrera/ Hertog/ Parkin (2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, 85.

²⁸³ Vgl. Keller/ Lunacek/ Lochbihler (2011): Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten?, 23.

Rückführung zu garantieren, könnte damit die Haftung der Agentur selbst ausgelöst werden.²⁸⁴

Ein dritter Grund für eine mögliche Haftung wären Handlungen von Bediensteten der Agentur in Amtsausübung. Wenn durch deren Verhalten Personen in ihrem Recht verletzt werden, haftet die Agentur. Jedoch werden bei Frontex-Einsätzen höchstwahrscheinlich nur Grenzschutzbeamte mit Dritten in Berührung kommen und weniger die Bediensteten von Frontex selbst.

Grundsätzlich ist noch zu erwähnen, dass der Art 19 der VO 2997/2004 nicht hinreichend darüber Auskunft gibt, um was für Schäden es sich handeln muss sowie ist es unklar, wie die Bedingungen für die Haftungsklagen aussehen.²⁸⁵

6.2.3. Rechtsschutz vor dem EGMR

Beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg können Individualbeschwerden (nach Ausschöpfung der innerstaatlichen Rechtsmittel) bezüglich der Verletzung der Europäischen Konvention der Menschenrechte (EKMR) erhoben werden.²⁸⁶ Dies ist derzeit nur möglich durch Verletzungen durch die Mitgliedstaaten. Jedoch wurde mit dem Lisabonner Vertrag der Beitritt der EU zur EMRK rechtlich möglich.²⁸⁷ Mit dem Beitritt würden Handlungen und Rechtsakte von Organen und Institutionen der EU sowie deren Agenturen auf ihre Vereinbarkeit der EMRK überprüft werden können.²⁸⁸ Daher ist es nach dem Beitritt der EU zur EMRK durchaus denkbar, dass zukünftig EMRK–Verletzungen durch Frontex vor dem EGMR verurteilt werden können.

Die folgenden zwei Fallbeispiele stellen mögliche Verletzungen der Agentur an der EMRK dar und könnten daher hinkünftig der Rechtsprechung des EGMR unterliegen. Der erste Fall ist der RABIT-Einsatz in Griechenland, welcher scharf von Human Rights Watch kritisiert worden ist.

²⁸⁴ Vgl. Guild/ Carrera/ Hertog/ Parkin(2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, 85.

²⁸⁵ ebd.

²⁸⁶ Der EGMR ist eine Institution des Europarats und hat mit der EU nichts zu tun. Er überwacht die Umsetzung der EMRK. Alle 47 Mitglieder des Europarats sind der Konvention beigetreten.

²⁸⁷ Die Verhandlungen für den Beitritt laufen derzeit noch. Der Beitrittsentwurf wird derzeit vom EuGH geprüft.

[http://hub.coe.int/de/web/coe-](http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10)

[portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10](http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10) [Zugriff 06.06.2013]

²⁸⁸ Vgl. Streinz, Rudolf (2012): Europarecht, 32.

Der zweite Fall zeigt die theoretische Möglichkeit der Verletzungen der EMRK durch die Agentur, aufgrund von Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten.

6.2.3.1. Beispielsfall RABIT Einsatz Griechenland

Wie in Kapitel 5.6.2 schon erörtert, wurde in Griechenland der erste RABIT-Einsatz 2010 durchgeführt. Am 2. November 2010 sendete Frontex 175 Grenzschutzbeamten (sogenannte Gastbeamte) sowie eine große Anzahl an Gerätschaften für den RABIT Einsatz nach Evros.²⁸⁹

In den griechischen Auffanglagern kam es, Medien und NGOs zufolge zu Menschenrechtsverletzungen. Es gab Berichte über einen Mangel an Essen und Trinken, viel zu wenig Schlafplätze und einer mangelnden Hygiene in den Lagern.²⁹⁰ Es soll zu Gewaltanwendungen seitens der Polizei gegenüber den Insassen gekommen sein. Außerdem mussten Frauen zum Teil in den selben Räumen wie Männer schlafen, wodurch es zu Übergriffen kam.²⁹¹

Bevor die Grenzschutzbeamten für den RABIT-Einsatz nach Griechenland gesendet wurden, besuchte ein Offizieller von Frontex im Oktober 2010 die Auffanglager und konnte sich ein Bild von den miserablen Zuständen machen.²⁹² Der Agentur war die besorgniserregende Situation in den Auffanglagern demnach bekannt.

Der stellvertretende Exekutivdirektor von Frontex Gil Arias Fernández hat Human Rights Watch gegenüber bestätigt, dass die Gastbeamten, die bei Patrouillen aufgespürten MigrantInnen an griechische Beamten überstellt haben. Die Überstellung von Personen hat also stattgefunden, obwohl die Gastbeamten Kenntnis über die Menschenrechtsverletzungen in den Auffanglagern gehabt haben müssen. Besonders hervorzuheben ist hier, dass deutsche Beamte, die als Gastbeamte im RABIT-Einsatz waren, in den menschenunwürdigen Bedingungen in den Auffanglagern einen Verstoß gegen die Menschenrechte sahen und der

²⁸⁹ Mit Ende des RABIT Einsatzes hat jedoch die Beteiligung von Frontex in diesem Gebiet nicht geendet. Die Arbeit wurde als Joint Operation „Poseidon Land 2011“ weitergeführt: <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-tXUqGg> [Zugriff 25.05.2013]

²⁹⁰ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-macht-druck-auf-griechenland-entsetzliche-zustaende-in-fluechtlingslagern-1.1235199> [Zugriff 25.05.2013]

²⁹¹ Vgl. Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands, 35.

²⁹² Vgl. Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands, 23.

zuständige deutsche Kontingentleiter anordnete, dass sich seine Beamten nicht mehr an den Einsätzen beteiligen würden.²⁹³

Obwohl die Agentur sich der Situation in den Auffanglagern bewusst war, wurden trotzdem RABIT-Gastbeamte nach Griechenland zu Unterstützung geschickt. Zwar besitzt die Agentur eine rechtliche Verpflichtung auf RABIT Anfragen der Mitgliedstaaten zu reagieren. Jedoch erkennt Human Rights Watch ganz richtig: "The response must still comply with the binding obligations to respect fundamental rights[...]. Therefore Frontex cannot lawfully engage in activities which violate the absolute prohibition on torture and inhuman and degrading treatment".²⁹⁴

Human Rights Watch kommt zu dem Schluss, dass es aufgrund der Fakten daher möglich wäre, dass die Agentur Frontex durch die Überstellung von MigrantInnen in die Auffanglager, jene einer menschenrechtsverletzenden Situation ausgesetzt hat und damit gegen Art 3 der EMRK „das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung“ verstoßen haben könnte. Die Entscheidung, Gastbeamte zu senden, hat die Agentur in Kenntnis der dortigen Situation getroffen und dies demnach zu verantworten.

Ergänzend kann hier festgehalten werden, dass dies unter den selben Gründen eine Verletzung von Art 4 der Charta der Grundrechte (selber Wortlaut wie Art 3 EMRK) darstellt. Es wäre daher denkbar, dass Frontex sich hier auch vor dem EuGH verantworten müsste.²⁹⁵

Mit der Verordnungsänderung 1168/2011 wurden zur Beratung in Grundrechtsfragen das Konsultationsforum sowie das Amt des Grundrechtsbeauftragten eingeführt. Durch die Einbeziehung dieser Akteure besteht eventuell die Möglichkeit, dass die Agentur mögliche Verletzungen von Grund- und Menschenrechten vorher prüfen wird.

Zudem ist es jetzt gemäß Art 3 Abs 1a möglich, dass der Exekutivdirektor gemeinsame Aktionen aussetzt oder ganz beendet, wenn er der Auffassung ist, dass Verstöße gegen die Grundrechte und Verpflichtungen des internationalen Schutzes

²⁹³ Der Spiegel vom 11.12.2010 <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,734123,00.html> [Zugriff 26.05.2013]

²⁹⁴ Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands, 51.

²⁹⁵ Vgl. Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands, 46. Vergleiche hierzu Kapitel 6.2.2.

vorliegen.²⁹⁶ Wann dies der Fall ist, liegt demnach im Ermessen des Exekutivdirektors. Es könnte auch die Aufgabe des neu eingeführten Grundrechtsbeauftragten sein, den Exekutivdirektor auf mögliche Verstöße hinzuweisen und somit einen Handlungsdruck auszuüben. Inwiefern jedoch der Grundrechtsbeauftragte wirklich bei Einsätzen anwesend sein wird, ist ungewiss.

6.2.3.2. Beispiel Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten

Im EGMR-Urteil „Hirsi et al gegen Italien“ von Februar 2012 wurde Italien für die sogenannten „push-back“ Operationen von 2009, in welchen Flüchtlinge von italienischen Behörden, aufgrund von bilateralen Abkommen mit Libyen, ohne Prüfung auf Schutz nach Libyen zurückgebracht wurden, unter anderem als Verletzung von Art 3 EMRK (das Verbot der Folter oder unmenschlicher Behandlung) verurteilt. Der EGMR stellt in dieser Rückschaffung eine Verletzung des Refoulement-Verbots fest, da Misshandlungen in Libyen gedroht haben, sowie Abschiebungen in die Herkunftsländer.²⁹⁷

Dieses EGMR-Urteil ist von besonderer Entscheidung für Frontex bezüglich der gemäß Art 14 Abs 2 VO (EU) 1168/2011 erweiterten Zusammenarbeit mit Drittstaatsbehörden. Die Agentur ist demnach ermächtigt, selbständig mit den Drittstaaten Arbeitsvereinbarungen über Rückführungen abzuschließen.

Drittstaaten sind jedoch nicht an die europäische Charta der Grundrechte gebunden und in manchen Fällen auch nicht der EMRK beigetreten. Doch auch selbst wenn Drittstaaten völkerrechtlichen Abkommen beigetreten sind, müsste trotzdem vorher geprüft werden ob diese auch wirklich in der Praxis umgesetzt und eingehalten werden.

Im Hinblick auf die menschenrechtliche Situation in angrenzenden Drittstaaten ist es daher nicht unwahrscheinlich, dass es durch Rückführungen, die aufgrund von Arbeitsvereinbarungen durchgeführt werden, zu Verletzungen der EMRK, insbesondere Art 3 wie im Fall von Italien, kommen könnte.²⁹⁸

²⁹⁶ Vgl. VO (EU) 1168/2011 Artikel 3 Abs 1a

²⁹⁷ Vgl. EGMR Hiri et al gegen Italien 27765/09 vom 23.02.2012

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]})

[Zugriff 06.06.2013]

²⁹⁸ Haarhuis, Daniela (2013): Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex. In: Asylmagazin, Nr. 1-2, 14.

Es wäre daher durchaus denkbar, dass die Agentur sich in der Zukunft für diesbezügliche Arbeitsvereinbarungen (der Beitritt der EU zur EMRK vorausgesetzt) vor dem EGMR verantworten muss.

Es ist daher notwendig, dass die Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaatsbehörden genauen grundrechtlichen Prüfungen unterzogen werden. Auch hier ist die Rolle des Konsultationsforums und insbesondere des Grundrechtsbeauftragten gefragt, die Zusammenarbeit dahingehend zu untersuchen.

6.3. Problematik der Verantwortungszurechnung im Hinblick auf Governance

Die Koordinierungsarbeit von Frontex kann als Verwaltung eines Netzwerkes im Kontext des Network Governance gesehen werden. Wie in Kapitel 1.3.1. ausgeführt, bringt dieses die Gefahr mit sich, dass demokratische Verantwortungen und Kontrollen untergraben werden. Denn durch die „Auflösung des Akteursbezugs“²⁹⁹ kann in der Praxis die klare Zuweisung von Verantwortung erschwert werden.³⁰⁰ Es ist somit nicht mehr ersichtlich, wo sich das eigentliche Entscheidungszentrum für die Maßnahmen befindet.

Dadurch kann es zu Verantwortlichkeitslücken aufgrund von unklaren Weisungskompetenzen kommen: Laut Verordnung verfügen die Beamten des Einsatzmitgliedstaates über Weisungsbefugnis gegenüber den Gastbeamten. Was aber passiert, wenn die Beamten des Einsatzmitgliedstaates diese Weisungen selber von der Agentur erhalten haben und diese weitergeben? Dies bewirkt eine unklare Verteilung und Durchmischung der Verantwortungen, welche für einen Außenstehenden (aber auch für den Grenzschutzbeamten selbst) nicht mehr nachzuvollziehen sind und letztendlich eine Rechtsunsicherheit entstehen lassen können.³⁰¹ So kann es passieren, dass bei „Vollzugsakten nationaler Verwaltungsorgane, die im Rahmen der von der Agentur koordinierten Kooperation gesetzt werden, weder unionaler noch nationaler Rechtsschutz zur Verfügung steht bzw. der Zugang zu zuständigen Gerichten erschwert wird“.³⁰²

²⁹⁹ Schmidt, Reiner (2008): Die Rechtsgarantie gerichtlicher Kontrolle in Deutschland in einer globalisierten Wirtschaft. In: Trute, Hans- Heinrich et al (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht- zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, 532.

³⁰⁰ Siehe hierzu Kapitel 1.3.

³⁰¹ Vgl. Tohidipur, Timo (2007): Der Europäische Grenzschutz und seine Agentur Frontex,. Siehe dazu sogleich Kapitel 6.1.2.

³⁰² Orator (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, 367.

Dadurch wird ermöglicht, dass Mitgliedstaaten durch sogenanntes „blame shifting“ ihre Verantwortungen auf die Agentur abwälzen können. Die Agentur jedoch verweist ihrerseits auf die Mitgliedstaaten so dass es zu einem Hin- und Herschieben der Verantwortung kommt.³⁰³

Die unklare rechtliche Situation in der sich Frontex bewegt, hat zum einen Gründe in ihrer Errichtung selbst. Da die Mitgliedstaaten nicht bereit waren dieses - den Souveränitätskern betreffende - Politikfeld auf eine EU-Institution gänzlich zu übertragen, wurde mit der Errichtung von Frontex ein Kompromiss getroffen. Während die Verantwortung bei den Mitgliedstaaten verbleiben soll, koordiniert die Agentur die Einsätze und fördert die Zusammenarbeit beim Außengrenzschutz.³⁰⁴

Wie die vorherigen Kapitel zeigten, wurde Frontex im Laufe der Zeit immer weiter ausgebaut und mit mehr Aufgaben betraut. Aus einer kleinen Unionsagentur wurde somit selbst ein wichtiger zentraler Akteur. Jedoch führte dies nicht zu einer Übertragung der Verantwortung. Diese verbleibt nach wie vor de jure weiterhin bei den Mitgliedstaaten.³⁰⁵ Die Praxis zeigt, dass die Mitgliedstaaten von den Informationen und der Koordinierungsarbeit der Agentur profitieren ohne sich gleichzeitig ernsthaft mit Verantwortlichkeits- und Kontrollfragen auseinandersetzen zu müssen.

Frontex agiert im Sinne des Experimental Governance in einem Experimentierfeld, in welchem die Kooperation und die Entwicklung eines gemeinsamen Grenzschutzes ausgetestet wird. Man könnte auch interpretieren, dass die Mitgliedstaaten sich auf einen ausreichend klaren Rechtsrahmen, aufgrund von Souveränitätsbedenken, nicht festlegen wollen und für sie der derzeitige experimentelle unabhängige Charakter der Agentur den größten gemeinsamen Nenner darstellt.

Der unspezifizierte Rahmen in dem die Agentur arbeitet ermöglicht das Experimentieren. Denn in den Verordnungen werden zwar die Aufgaben verankert, aber es wird nicht hinreichend erläutert, wie die konkrete Ausführung auszusehen hat. Damit wird der Agentur viel Raum gegeben sich auszuprobieren und sich auch in Bereichen zu bewegen die rechtlich nicht immer durch die Verordnungen abgedeckt sind. So sind zum Beispiel die gemeinsamen Operationen vor der Verabschiedung der RABIT-Verordnung von 2007 ohne eine rechtliche Grundlage

³⁰³ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): *Experimentialist but not Accountable Governance*, 914.

³⁰⁴ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): *Experimentialist but not Accountable Governance*, 920.

³⁰⁵ Vgl. Kasperek Bernd (2010): *Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex*. In: *Grenzregime*. Berlin/Hamburg: Assziation A, 124.

(Organleihe) durchgeführt worden. Erst im Nachhinein wurde dafür die rechtliche Basis geschaffen.³⁰⁶

Ein weiterer Grund für die unklare Rechtssituation resultiert aus der Unsicherheit, mit welchen Mitteln und auf welche Weise ein gemeinsamer europäischer Grenzschutz genau zu errichten ist. Frontex versucht mit Hilfe von Forschungsprojekten und Risikoanalysen verschiedene Lösungswege diesbezüglich zu entwickeln. Auch die gemeinsamen Operationen an den Außengrenzen dienen in erster Linie weniger als Hilfe für die Mitgliedstaaten, als vielmehr eine „opportunity for Frontex to identify systemic and operational problems“.³⁰⁷ Pollak und Slominski schlussfolgern daraus, dass “continuous process of learning from member state differences, as well as the readiness of Frontex to conduct pilot projects, to work out policy proposals and evaluate performance may contribute to a rapprochement between the member states”³⁰⁸ Damit liegt letztendlich die eigentliche Bedeutung von Frontex in der Information und dem Wissen, welche als Basis dienen für “cooperation, coordination and persuasion”³⁰⁹ bezüglich eines gemeinsamen Grenzschutzes.

In diesem experimentellen Kontext ist die Agentur sehr flexibel und kann schnell ihre Maßnahmen den politischen Veränderungen anpassen. Die Operationen besitzen daher, sowohl bei Planung als auch bei der Durchführung, eher einen ad hoc Charakter.³¹⁰ Allerdings steht diese Dynamik letztendlich im Widerspruch mit dem Rechtsstaatsprinzip, der Transparenz sowie mit der Rechtssicherheit.³¹¹

Experimental Governance dient zwar dazu in diesem sensiblen Bereich, welcher die Souveränität der Nationalstaaten berührt, Lösungen zu finden und die Zusammenarbeit zu fördern, jedoch stellt es für Fragen bezüglich der Verantwortlichkeit eine Herausforderung dar. Wie in dieser Arbeit herausgearbeitet werden konnte, ist die politische und rechtliche Verantwortlichkeit von Frontex sicherlich nicht ausreichend gegeben.

Sabel und Simon sehen für dieses Verantwortlichkeitsproblem im Experimental Governance die Lösung in deliberativen Ansätzen. Da Netzwerk-Agenturen aufgrund ihrer komplexen Struktur und der Vielzahl der Akteure durch das hierarchische

³⁰⁶ Siehe Kapitel 6.1.1.

³⁰⁷ Pollak/ Slominski (2009) : Experimenalist but not Accountable Governance, 908.

³⁰⁸ ebd.

³⁰⁹ ebd.

³¹⁰ Vgl. Pollak/ Slominski (2009): Experimenalist but not Accountable Governance, 920.

³¹¹ Vgl. Guild/ Carrera/ Hertog/ Parkin (2011): Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies, 96.

Modell nicht ausreichend kontrolliert und legitimiert werden können, befürworten sie eine dynamische Verantwortlichkeit: „Dynamic accountability becomes the means of controlling discretion when that control cannot be hard wired into the rules of hierarchy“³¹² Durch deliberative Peer-Review-Verfahren - also der Kontrolle und Begutachtung durch Experten - sollen die Agenturen legitimiert werden. Mit dem, gemäß Verordnungsänderung 1168/2011, eingeführten Konsultationsforum könnte eine solche Kontrolle durch eine Expertengruppe entstanden sein.³¹³

Diese „dynamische Verantwortlichkeit“ wird aber auf keinen Fall ausreichend sein, wenn es zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Hier bedarf es immer einer gerichtlichen Überprüfung und rechtlichen Konsequenzen.

Das Konsultationsforum kann jedoch als Kontrollfunktion dienen d.h. vor möglichen Menschenrechtsverletzungen warnen und die Justiz darauf aufmerksam machen.

Diese Kontrollmöglichkeit hängt davon ab, inwiefern dem Konsultationsforum Informationen zur Verfügung gestellt werden. Zwar soll laut Verordnung 1168/2011 das Konsultationsforum „Zugang zu allen Informationen, die sich im Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Agentur auf die Achtung der Grundrechte beziehen“³¹⁴ haben, jedoch entscheidet letztendlich Frontex, inwiefern es wirklich hinreichend das Konsultationsforum zu allen Ereignissen und Maßnahmen informieren wird.

Die Peer-Review-Verfahren im Sinne von Sabel und Simon sind als ergänzende Kontrollmaßnahme sinnvoll, aber nicht alleine ausreichend. Im Hinblick auf die oben erläuterten Konsequenzen des experimentellen Rahmens der Agentur ist es vielmehr notwendig, dass die Aufgaben und Tätigkeiten sowie die Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Gesetz klar definiert werden, um eine ausreichende politische und rechtliche Verantwortlichkeit gewährleisten zu können.

³¹² Sabel, Charles F./ Simon, W. H. (2006). Epilogue: Accountability without Sovereignty. In: de Búrca, Gráinne/ Kilpatrick, Claire/ Scott, Joanne (Hg.): Law and New Governance in Oxford: Hart Publishing, 7.

³¹³ Siehe hierzu Kapitel 5.4.1.

³¹⁴ VO (EU) 1168/2011 Art 26a Abs 4

7. Schlussbetrachtung

Im Zuge des Integrationsprozesses wurde mit der Errichtung der Grenzschutzagentur Frontex die Zusammenarbeit an den gemeinsamen EU-Außengrenzen institutionalisiert. Zwar war man nicht bereit die volle Verantwortung für den Außengrenzschutz zu übertragen, aber man einigte sich auf einen Kompromiss: Die Gründung einer koordinierenden netzwerkverwaltenden Agentur.

Aus der anfänglich kleinen Unionsagentur entwickelte sich ein wichtiger Akteur im europäischen Grenzschutz. Mit der wachsenden Bedeutung der Agentur wurde allerdings kaum ihr rechtlicher Rahmen erweitert und hinreichend definiert. Dies ist aus zwei Aspekten bedenklich: Zum einen führt die Netzwerkarbeit der Agentur letztendlich zu einer Zurechnungsproblematik der Verantwortungen, zum anderen lässt der unklare rechtliche Rahmen der Agentur zu viel experimentellen Spielraum. Dies führt in der Praxis zu einer Rechtsunsicherheit die vor allem hinsichtlich des mangelnden Rechtsschutzes für betroffene Personen höchst problematisch ist.

Wie in dieser Arbeit ausführlich herausgearbeitet wurde, ist die politische als auch die rechtliche Verantwortlichkeit von Frontex unzureichend. Gleichzeitig besteht eine erhöhte Gefahr von möglichen Menschenrechtsverletzungen an den Außengrenzen.

Mit Verordnungsänderung (EU) 1168/2011 hat der europäische Gesetzgeber einen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Die Anerkennung des Refoulement-Verbotes auch auf hoher See sowie die Einhaltung der grund- und menschenrechtlichen Verpflichtungen wurde damit gesetzlich verankert. Jedoch wurde nicht ausreichend ausformuliert, auf welche Weise diese völkerrechtlichen Verpflichtungen bei Frontex-Einsätzen garantiert werden können. Fakt ist, dass die Einsätze unter schwierigsten Bedingungen auf hoher See stattfinden werden und die Einhaltung der Menschen- und Grundrechte dahingehend besonders gefährdet ist. Ein tatsächlich unabhängiger Grundrechtsbeauftragter, der bei allen Einsätzen anwesend ist und diese Einhaltung überwacht, wäre daher notwendig gewesen. Stattdessen ist der Grundrechtsbeauftragte gemäß der VO 1168/2011 bei Frontex selbst angesiedelt und es ist daher fraglich, inwiefern dieser tatsächlich unabhängig sein kann. Umso mehr ist stark zu bezweifeln, dass dieser bei den Einsätzen wirklich anwesend sein wird. Vielmehr ist davon auszugehen, dass er lediglich die Berichte

vorgelegt bekommt. Welche Informationen diesem zugänglich gemacht werden, wird letztendlich aber wohl von Frontex selber entschieden.

Mit der Verordnungsänderung wurde die Rolle der Agentur zudem gestärkt z.B. bezüglich des Abschlusses von Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten sowie der Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittländer. Auch verfügt jetzt die Agentur über eine eigene Ausrüstung und genießt daher mehr Unabhängigkeit. Die Verordnungsänderung setzt sich allerdings nicht mit der Problematik der Verantwortungszurechnung auseinander. Jedoch zeigt diese Diplomarbeit, dass hier ein Regelungsbedarf besteht. Die Durchmischung der Verantwortungen bedeutet letztendlich einen mangelnden Rechtsschutz für betroffene Personen. Es sollte auch für die Grenzschutzbeamten selbst von Interesse sein, auf welcher Rechtsgrundlage sie handeln.

Obwohl laut VO 2007/2004 die Mitgliedstaaten nach wie vor bei Einsätzen rechtlich verantwortlich sind, könnte in bestimmten Fällen der Agentur selbst die Verantwortung zugerechnet werden. Hier wird der EuGH klären müssen, wann dies genau der Fall sein könnte. Im Hinblick auf die vergangene Rechtssprechung ist es nicht unwahrscheinlich, dass der EuGH hier Zulassungskriterien zu Klagen in Bezug auf Agenturen erweitert und bezüglich der Frontex-Maßnahmen einen strengen Prüfmaßstab ansetzen wird.

Das neu eingeführte Konsultationsforum ist zwar nicht in der Lage, mangelnde politische und rechtliche Verantwortlichkeit auszugleichen, jedoch könnte es einen wichtigen Beitrag leisten, um das Europäische Parlament sowie die Justiz auf Menschenrechtsverletzungen aufmerksam zu machen. Inwiefern es tatsächlich Einsicht in die Arbeit der Agentur bekommt ist fraglich.

Mehr Rechtssicherheit könnte zudem gewährleistet werden, wenn der europäische Gesetzgeber eine interinstitutionelle Vereinbarung über die Rahmenbedingungen für die Errichtung und Arbeitsweise von Unionsagenturen verabschieden würde. Bis dato konnte sich dieser jedoch noch nicht dazu durchringen.

Unabhängig von einer solchen Vereinbarung wäre es jedoch für die Arbeit der Grenzschutzagentur notwendig, eine neuerliche Verordnungsänderung für Frontex zu verabschieden, in welcher die Verantwortungen - die der Praxis auch tatsächlich

entsprechen – in einem klaren Rechtsrahmen verankert sind. Zudem sollte der Zugang zu Rechtsmitteln für Betroffene hinreichend bestimmt darin festgelegt werden.

Im Hinblick auf die Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Personen wird es mit dem zukünftigen Beitritt der EU zur EMRK möglich werden, Maßnahmen der Agentur durch Individualbeschwerden auch vor vom EGMR überprüfen zu lassen. Mit Blick auf vergangene Frontex-Einsätze sowie hinsichtlich zukünftiger Arbeitsvereinbarungen von Frontex mit Drittstaaten ist es durchaus vorstellbar, dass der Gerichtshof in Straßburg hierzu eines Tages Recht sprechen wird.

8. Literaturverzeichnis

Angenendt, Steffen (2006): Die europäische Migrations- und Asylpolitik. In: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Aubarell, Gemma/ Zapata-Barrero, Ricard/ Aragall, Xavier (2009): New Directions of Immigration Policies: The Development of the External Dimension and its Relationship with the Euro-Mediterranean Process. Barcelona: Euromesco paper.

Bahl, Eva/ Gnal, Marina/ Hess, Sabine (2010): Unheimliche Arbeitsbündnisse. In: Hess, Sabine/ Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A.

Berg-Schlosser, Dirk / Stammen, Theo (1995): Einführung in die Politikwissenschaft. München: C. H. Beck.

Benz, Arthur/ Lütz, Susanne/ Schimank, Uwe/ Simonis, Georg (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Bieling, Hans-Jürgen (2006): Intergouvernementalismus. In: Bieling, Hans-Jürgen/ Lerch, Marika (Hg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bovens, Mark. (2007): Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. In: European Law Journal, Bd. 13, Nr. 4, 447-468.

Busuioc, Madalina (2009): Accountability, Control and Independence. The Case of European Agencies. Utrecht: University of Utrecht.

Cuttitta, Paolo (2010) Das Europäische Grenzregime. In: Hess, Sabine/ Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A.

Düvell, Frank (2002): Die Globalisierung des Migrationsregimes. Zur neuen Einwanderungspolitik in Europa. Berlin: Assoziation A.

Erichsen, Hans Uwe/ Ehlers Dirk (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht. Berlin: De Gruyter Verlag.

European Ombudsman (2013): Draft recommendation concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex). Straßburg: European Ombudsman.

Fischer-Lescano, Andreas/ Lohr Tillmann (2007): Rechtsgutachten. Menschen- und flüchtlingsrechtliche Anforderungen an Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See. Berlin: ECCHR.

Fischer-Lescano, Andreas/ Tohidipur, Timo (2007): Europäisches Grenzkontrollregime. Rechtsrahmen der europäischen Grenzschutzagentur Frontex.

In: Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 67, Nr. 4, 1219-1276.

Fischer-Lescano, Andreas/ Tohidipur, Timo (2008): Die europäische Grenzschutzagentur Frontex. In: Pflüger, Tobias / Informationsstelle Militarisierung (Hg.): Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse I gegen Krieg, Repression Nr. 4, 24-26.

Guild, Elspeth/ Carrera, Sergio/ den Hertog, Leonhard/ Parkin, Joanna (2011) Implementation of EU Charta of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies. Brüssel: Europäisches Parlament.

Haarhuis, Daniela (2013) Menschenrechtliche Herausforderungen an Frontex,. In: Asylmagazin, Nr. 1-2, 10-16.

Heinze, Thomas (2001): Qualitative Sozialforschung: Einführung, Methodologie und Forschungspraxis. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Herko, Thomas/ Strondl, Robert (2006): Europäische Grenzschutzagentur. In: Öffentliche Sicherheit, Nr. 9/10, 82-85.

Hess Sabine/ Kerakayali, Serhat (2007): New Governance oder die imperiale Kunst des Regierens. Asyldiskurs und Menschenrechtsdispositiv im neuen EU-Migrationsmanagement. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder- Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag

Hofmann, Herwig C.H./ Türk, Alexander H. (2006): EU Administrative Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Human Rights Watch (2012): The EU's dirty hands. Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece. New York: HRW.

Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 38, Nr. 5, 751-777.

Ihne, Wilhelm (2006): Einführung in die Entwicklungspolitik. Hamburg: Lit Verlag.

Kasperek, Bernd (2010): Laboratorium, Think Tank, Doing Border: Die Grenzschutzagentur Frontex. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A.

Karakayali, Serhat/ Tsianos, Vassilis (2007): Movements that matter. Eine Einleitung. In: Transit Migration Forschungsgruppe (Hg.): Turbulente Ränder- - Neue Perspektiven auf Migration an den Grenzen Europas. Bielefeld: Transcript Verlag.

Keller, Ska/ Lunacek, Ulrike/ Lochbihler, Barbara (2011): Ist die Agentur Frontex vereinbar mit den Menschenrechten? Brüssel: Die Grünen/Europäische Freie Allianz.

Klepp, Silja (2010): On the high seas things are a little bit delicate. In: Kasperek, Hess (Hg.): Grenzregime. Berlin: Assoziation A.

Klepp, Silja (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Bielefeld: Transcript Verlag.

Krause, Ulf (2008): Mehrebenengovernance in der EU. Deutsche Mitwirkung in der Rechtsetzung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Mager, Ute (2008): Die europäische Verwaltung zwischen Hierarchie und Netzwerk. In: Trut, Hans-Heinrich/ Groß, Thomas/ Röhl, Hans Christian/ Möllers/ Christoph (Hg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.

Marischka, Christoph 2008: Frontex - Die Vernetzungsmaschine an den Randzonen des Rechtes und der Staaten. In: Pflüger, Tobias / Informationsstelle Militarisierung (Hg.): Aufgaben und Strukturen der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen. Materialien gegen Krieg, Repression und für andere Verhältnisse I gegen Krieg, Repression Nr. 4, 16-24.

Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet/ Blank, Kermit (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 34, Nr.3, 341-378.

Märker, Alfredo (2001): Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union. Europäisierte Lösungen oder Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 51, Nr. 8, 3-10.

Monar, Jörg (2005): The European Union's 'Integrated Management' of External Borders. In: De Bardeleben, Joan (Hg.): Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Mrozek, Anna (2010): Organleihe an den Außengrenzen Europas. Der (un)klare Rechtsrahmen des Einsatzes der Bundespolizei im Rahmen operativer Frontex-Aktionen. In: DÖV, Bd. 63, Nr. 21, 886-894.

Müller, Harald (1993): Die Chance der Kooperation. Regime in internationalen Beziehungen. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Möllers, Rosalie (2010): Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur Frontex. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Nuscheler, Franz (2004): Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik. Flucht und Asyl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Orator, Andreas (2011): Möglichkeiten und Grenzen der Einrichtung von Unionsagenturen, unv. Diss. Wien: Universität Wien.

Patzelt, Werner J. (2001): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung. Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe.

Perkowski, Nina (2012): A normative assessment of the aims practices of the European border agency frontex. Working Paper. Oxford: Refugee Studies Centre.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2006): Das politische System der EU. Wien: Facultas Verlag.

Pollak, Johannes/ Slominski, Peter (2009): Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders. In: *West European Politics*, Bd. 32, Nr. 5, 904-924.

Rah, Sicco (2009): Asylsuchende und Migranten auf See. Berlin: Springer Verlag.

Rah, Sicco (2012): Die Einsatzrichtlinien für die Grenzschutzagentur Frontex und ihre Bedeutung für den Schutz von Migranten und Flüchtlingen auf See. In: *Möllers/ Van Ooyen* (Hg.): *Migration: Europäische Grenzpolitik und Frontex*. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.

Ratfisch, Philipp/ Scheel, Stephan (2010): Migrationskontrolle durch Flüchtlingsschutz. In: *Hess, Susanne/ Kasperek, Bernd* (Hg.): *Grenzregime*. Berlin: Assoziation A.

Raschauer, Bernhard. (2008) Öffentliches Recht. Wien: Manz Verlag.

Sabel, Charles F./ Simon, W. H. (2006). Epilogue: Accountability without Sovereignty. In: *de Búrca, Gráinne/ Kilpatrick, Claire/ Scott, Joanne* (Hg.): *Law and New Governance in Oxford*: Hart Publishing.

Sabel, Charles F./Zeitlin Jonathan (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU.' In: *European Law Journal*, Bd. 14, Nr. 3, 271-327.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Gemeinschaft. In: *EuR*, 270-301.

Schmidt, Reiner (2008): Die Rechtsgarantie gerichtlicher Kontrolle in Deutschland in einer globalisierten Wirtschaft. In: *Trute, Hans- Heinrich/Groß, Thomas/ Röhl, Hans Christian/ Möllers, Christoph* (Hg.): *Allgemeines Verwaltungsrecht- zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schmitter, Philipp (2004): Neo Funcionalism. In: *Wiener, Antje/ Diez, Thomas* (Hg.): *European Integration Theorie*. Oxford: Oxford University Press.

Schwiertz, Helge (2011): Foucault an der Grenze. Berlin: Lit-Verlag.

Sciortino, Guiseppe (2004): Between Phantoms and Necessary Evils. Some Critical Points in the Study of Irregular Migrations to Western Europe. In: *IMIS-Beiträge Migration and the Regulation of Social Integration*, Nr. 24, 17-45.

Streinz, Rudolf (2012): Europarecht. Heidelberg: C.F. Müller.

Tsianos, Vassilis/ Hess, Sabine (2010): Ethnographische Grenzregimeanalysen. In: Hess, Sabine/ Kasperek, Bernd (Hg.): Grenzregime. Berlin/Hamburg: Assoziation A.

Tohidipur, Timo (2007): Der europäische Grenzschutz und seine Agentur. In: Wissenschaft und Frieden, Nr. 4, 29-31.

Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (2011): Europa von A bis Z. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Weinzierl, Ruth (2007): Menschenrechte an der EU-Außengrenze. Empfehlungen an die Bundesregierung. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Williams, Michael C. (2003): Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics. In: International Studies Quarterly, Bd. 47, Nr. 4, 511-532.

Wimmer, Hannes (2000): Die Modernisierung politischer Systeme. Staat. Parteien. Öffentlichkeit. Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag.

Wittinger, Michaela (2008): „Europäische Satelliten“: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht. In: EuR, Bd. 43, Nr.5, 609-626.

Wolf, Klaus Dieter (1994): Regimeanalyse. In: Boehck, Andreas (Hg.): Internationale Beziehungen (Lexikon der Politik Band 6). München: Beck.

Internetquellen:

Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage vom 09.03.2010:
http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_03/2010_073/04.html [Zugriff 27.05.2013]

Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage vom 23.08.2007:
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/062/1606254.pdf> [Zugriff 06.06.2013]

Bundesministerium für Inneres:
http://www.bmi.gv.at/cms/EU__Engagement/agenturen/Frontex.aspx [Zugriff 1.05.2013]

Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Dossier Migration:
<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration/56873/frontex-erhaelt-mehr-kompetenzen> [Zugriff 15.05.2013]

EGMR Hisi et al gegen Italien 27765/09 vom 23.02.2012:
[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{%22itemid%22:\[%22001-109231%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231#{%22itemid%22:[%22001-109231%22]}) [Zugriff 06.06.2013]

Europarat – Pressemitteilung vom 05.04.2013:
http://hub.coe.int/de/web/coe-portal/press/newsroom?p_p_id=newsroom&_newsroom_articleId=1394983&_newsroom_groupId=10226&_newsroom_tabs=newsroom-topnews&pager.offset=10 [Zugriff 06.06.2013]

Europäische Union

- 1) Beschluss des Rates zur Ergänzung des Schengener Grenzkodex:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32010D0252:DE:NOT> [Zugriff 31.05.2013]
- 2) Dublin II Verordnung 343/2003:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:DE:HTML> [Zugriff 25.05.2013]
- 3) Europäische Kommission: Schrittweiser Aufbau eines Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts:
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_de.htm [Zugriff 15.04.2013]
- 4) Europa press releases rapid:
http://europa.eu/rapid/press-release_EO-12-14_de.htm [Zugriff 22.04.2013]
- 5) Entwurf der Kommission COM 2005 (59) für den operativen Rahmen von Regulierungsagenturen:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0059:FIN:EN:PDF> [Zugriff 26.04.2013]
- 6) EuGH Rs C-355/10:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5d0ccbdea1329408bab5b8989801cb4a1.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oa3qLe0?text=&docid=126363&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1180827> [Zugriff 28.05.2013]
- 7) EuGH Rs T-411/06:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006TJ0411:DE:HTML> [31.05.2013]
- 8) EuGH Rs C-77/05:
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0077:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]
- 9) EuGH Rs C-217/04: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004CJ0217:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]
- 10) Frontex annual report 2006:
<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200801/20080111ATT18445/20080111ATT18445EN.pdf> [Zugriff 15.05.2013]
- 11) Haager Programm:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:de:HTML> [Zugriff 17.04.2013]
- 12) KOM C 102/E/35 Vorschlag der Kommission für die Verordnung zur Errichtung von Frontex: <http://eur->

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:102E:0035:0035:-DE:PDF [Zugriff 23.04.2013]:

- 13) Mitteilung der Kommission. Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0718:FIN:DE:PDF> [Zugriff 26.04.2013]
- 14) Mitteilung der Kommission. Europäische Agenturen Mögliche Perspektiven:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0135:FIN:DE:HTML> [Zugriff 28.04.2013]
- 15) Presse Mitteilung zu EUROSUR:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1528_de.htm [Zugriff 15.05.2013]
- 16) Pressemitteilung des Europäischen Rates zur VO (EU) 1168/2011:
http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/124999.pdf [Zugriff 19.05.2013]
- 17) Rat Justiz und Inneres (2006) Mitteilung an die Presse:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/jha/92312.pdf [Zugriff 19.04.2013]
- 18) RABIT Verordnung VO (EG) 863/2007:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007R0863:DE:NOT> [Zugriff 31.05.2013]
- 19) Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Tampere:
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm [Zugriff 16.04.2013]
- 20) Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Sevilla:
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/72655.pdf [Zugriff 17.04.2013]
- 21) Stellungnahme des Haushaltsausschusses für den Ausschuss bürgerliche Freiheiten , Justiz und Inneres:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/ad/915/915618/915618de.pdf [Zugriff 21.04.2013]
- 22) Stockholmer Programm:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038 :de:PDF> [Zugriff 20.04.2013]
- 23) Vertrag über die europäische Union:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11992M/TXT:DE:NOT> [Zugriff 15.04.2013]
- 24) Verordnung (EG) 343/2003 Drittstaatenregelung:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0001:DE:PDF> [Zugriff 16.04.2013]

- 25) Vertrag von Amsterdam:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:11997D/AFI/CE:DE:HTML> [Zugriff 16.04.2013]
- 26) Videoaufzeichnung der Fragestunde mit Exekutivdirektor Ilka Laitinen im EP am 11.10.2012: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20121011-0900-> [Zugriff 31.05.2013]
- 27) VO (EG) 2007/2004 des Rates. Gründung der Grenzschutzagentur Frontex:
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20070820:de: PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20070820:de:PDF) [Zugriff 23.04.2013]
- 28) Weißbuch der Europäischen Kommission:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf [Zugriff 15.04.2013]

Frontex:

- 1) <http://www.frontex.europa.eu/news/consultative-forum-on-fundamental-rights-elects-chairpersons-at-inaugural-meeting-LEmmP6> [Zugriff 03.05.2013]
- 2) <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/organisation/structure> [Zugriff 03.05.2013]
- 3) Vgl. <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-designates-fundamental-rights-officer-8lK8lm> [Zugriff 5.05.2013]
- 4) http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2012.pdf [Zugriff 15.05.2013]
- 5) <http://www.frontex.europa.eu/intelligence/risk-analysis> [Zugriff 15.05.2013]
- 6) <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks> [Zugriff 15.05.2013]
- 7) http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Budget/Budget_2012.pdf [Zugriff 15.05.2013]
- 8) <http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network--Weca9H> [Zugriff 16.05.2013]
- 9) <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-tXUqGg> [Zugriff 25.05.2013]
- 10) <http://www.frontex.europa.eu/news/greek-turkish-land-border-jo-poseidon-land-situational-update-january-2012-tXUqGg> [Zugriff 25.05.2013]

11) http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Fundamental_Rights_Strategy.pdf [Zugriff am 01.06.2013]

Kasperek, Bernd (2009): Frontex. Kritiken, Konzeptionen, Konstruktionen. Heinrich Böll Stiftung:

http://www.migration-boell.de/web/migration/46_2195.asp [Zugriff 21.04.2013]

Der Spiegel vom 11.12.2010. Griechenland- Türkei. Grenzpolizisten jagen Flüchtlinge in Minenfeld: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,734123,00.html> [Zugriff 03.06.2013]

Der Standard vom 11.01.2009. Frontex führt fast ein Eigenleben:

<http://derstandard.at/3312341/Frontex-fuehrt-fast-ein-Eigenleben> [Zugriff 26.05.2013]

Statewatch, Code of Conduct of Frontex:

<http://www.statewatch.org/news/2011/nov/eu-frontex-code-of-conduct-press-version.pdf> [Zugriff 27.05.2013]

Süddeutsche Zeitung vom 14.12.2011. Bundestag macht Druck auf Griechenland:

<http://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-macht-druck-auf-griechenland-entsetzliche-zustaende-in-fluechtlingslagern-1.1235199> [Zugriff 25.05.2013]

Taz vom 08.06.2011. Das Mandat von Frontex ist begrenzt:

<http://www.taz.de/!72113/> (2011) [Zugriff 31.05.2013]

Taz vom 11.02.2013. Imagepflege der Grenzschrützer:

<http://www.taz.de/!110767/> [Zugriff 01.06.2013]

Tsianos, Vassilis (2008): Die Karte Europas und die Ströme der Migration:

<http://www.grundrisse.net/grundrisse27/stroemeDerMigration.htm> [Zugriff 29.04.2013]

UNHCR International Convention on Maritime Search and Rescue:

<http://www.refworld.org/publisher,IMO,,,469224c82,0.html> [Zugriff 26.05.2013]

UNO, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte:

<http://www.un.org/depts/german/grunddok/ar217a3.html> [Zugriff 26.05.2013]

Die Zeit vom 24.09.2009. Europas Guantanamo: http://blog.zeit.de/bittner-blog/2009/09/24/europas-guantanamos_824 [Zugriff 26.05.2013]

9. Anhang

Abstract (deutsch)

Seit der Gründung im Jahr 2005 ist die Europäische Grenzschutzagentur Frontex finanziell und personell ausgebaut worden und ein zentraler Akteur in der europäischen Grenzsicherungspolitik geworden. Die Errichtung als Agentur folgt der Tendenz zur „Agenturisierung“ im europäischen Governance. Nach wie vor existiert jedoch keine generelle Vereinbarung für die Gründung und die Arbeitsweise von Unionsagenturen.

Der rechtliche Rahmen der Agentur ist obwohl auch der Tätigkeitsbereich von Frontex ausgebaut wurde, seit der Gründung gleich geblieben. Die Verantwortung bei Frontex- Einsätzen liegt somit weiterhin bei den Mitgliedstaaten. Es zeigt sich jedoch, dass in der Praxis die Verantwortung nicht eindeutig zugerechnet werden kann. Die Gründe für die Zurechnungsproblematik können zum einen im Kontext des Network Governance in der Netzwerkarbeit der Agentur aufgezeigt werden, im Zuge welcher das eigentliche Entscheidungszentrum nicht mehr erkennbar ist. Zum anderen kann die unklare rechtliche Situation durch das Experimental Governance erklärt werden. Die Gründung der Agentur kann als Kompromiss zur Zusammenarbeit auf diesem für Nationalstaaten sensiblen Gebiet des Außengrenzschutzes verstanden werden. Frontex dient daher als Experimentierfeld in welchem die Kooperation und die Entwicklung eines gemeinsamen Grenzschutzes ausgetestet werden.

Die Folge der Zurechnungsproblematik ist letztendlich ein unzureichender Rechtsschutz für Betroffene, was hinsichtlich der erhöhten Gefahr von Menschenrechtsverletzungen bei Frontex Maßnahmen höchst bedenklich ist.

Es zeigt sich, dass die politische und rechtliche Verantwortlichkeit der Agentur unzureichend ist und Frontex eines klaren Rechtsrahmens bedarf.

Die Einrichtung eines Konsultationsforums für Grundrechtsfragen und eines Grundrechtsbeauftragten durch die Verordnungsänderung aus dem Jahr 2011 sind eine positive Entwicklung, jedoch können sie einen klaren Rechtsrahmen mit effektivem Rechtsschutz nicht ersetzen.

Abstract (englisch)

Since its founding in 2005, the European border agency Frontex has been expanded financially and in human resources, becoming a key player in European border security policy.

Although the field of activity has been expanded, the legal framework of the agency has remained the same since its inception. Thus, the responsibility for Frontex operations lies with member states. It appears, however, that in practice, the responsibility cannot be clearly attributed. There are two main reasons for this problem: first, the context of network governance for network-related work of the agency during the course of which the actual deciding party can no longer be recognized, and second, the unclear legal situation that can be explained by experimental governance. The creation of the agency Frontex can be understood as a compromise for cooperation in this sensitive area of border security for nation-states. Frontex therefore serves as an experimental field in which cooperation and the development of joint border protection is tested.

The difficulty to clarify attribution of responsibility ultimately results in inadequate legal protection for victims, which is highly alarming due to the increased risk of human rights violations.

The political and legal accountability of the agency is thus insufficient. Hence Frontex needs a clear legal framework.

The establishment of a consultative forum on fundamental rights issues and a Fundamental Rights Officer as a result of changes in regulations as of the year 2011 cannot substitute for a clear legal framework that features effective legal protection.

Lebenslauf

Sophia Gebefügi

Kontakt: Sophia.Gebefuegi@hotmail.com

Persönliche Information: Geburtsdatum: 10.06.1985
Geburtsort: München

1995-2004 Luisengymnasium München

Ausbildung:

2005-2013 Studium der Internationalen Entwicklung
an der Universität Wien

Seit 2008 Studium der Rechtswissenschaften an der
Universität Wien

Berufliche Erfahrung: 2004-2005 Freiwilliges soziales Jahr in Mexiko,
Guadalajara

Seit 2007 Filmfest München
Organisationstätigkeit

Seit 2009 Anwaltskanzleien
wissenschaftliche Mitarbeiterin

Sprachen : Deutsch (Muttersprache), Englisch (fließend in Wort und
Schrift), Spanisch (fließend in Wort und Schrift)